

Commission européenne DG Education et Culture

 **ERNST & YOUNG**
La Qualité par principe™

Etude de la coopération extérieure
de l'Union européenne et de ses
Etats membres dans les secteurs
de la culture et de l'audiovisuel



Rapport final

Juin 2004

Synthèse

**Avertissement de la Commission européenne - Direction Générale
Education et Culture**

Ni la Commission des Communautés européennes, ni quiconque agissant sous la responsabilité de celle-ci ne peut être tenu responsable de l'utilisation qui pourrait être faite du présent rapport.

Les points de vue exprimés dans ce rapport sont ceux des auteurs. Ce rapport ne reflète pas nécessairement la position de la Commission et la Commission ne peut être tenue pour responsable de l'exactitude des informations présentées.

Reproduction autorisée avec mention obligatoire de la source.

L'étude de la coopération extérieure de l'Union européenne et de ses Etats membres dans les secteurs de la culture et de l'audiovisuel a été confiée, sur appel d'offres lancé par la Direction Générale Education et Culture de la Commission européenne au cabinet Barbier Frinault et Associés - Ernst & Young France. Les travaux de collecte et d'analyse des données se sont déroulés de janvier 2003 à février 2004. La synthèse des principaux résultats de l'étude est présentée ci-dessous, après un rappel des objectifs de l'étude.

1. Objet et objectifs de l'étude

La Direction Générale Education et Culture a souhaité disposer d'une **étude et d'une analyse des programmes et/ou actions de coopération extérieure de l'Union européenne, des quinze Etats membres et des trois pays de l'Espace Economique Européen (EEE)¹ dans les secteurs de la culture et de l'audiovisuel (CESCA)² en vue du développement d'une stratégie communautaire en la matière**. Plus précisément, l'étude présente et analyse la coopération extérieure dans les secteurs de la culture et de l'audiovisuel de ces Etats, et des institutions européennes avec les pays tiers. Sont exclus de cette catégorie « pays tiers » les nouveaux Etats membres et les pays candidats à l'entrée dans l'Union européenne³.

L'étude a plusieurs objectifs :

- établir un **inventaire** aussi complet que possible des structures existantes et des programmes/actions de coopération extérieure des acteurs de la coopération culturelle, via l'inventaire des acteurs publics, semi-publics et privés⁴ en matière de CESCA aux niveaux national et communautaire, de leurs actions, moyens, stratégies et objectifs ;
- effectuer une **analyse comparative** des données collectées et analyser les tendances en termes d'organisation, d'objectifs et de secteurs d'activités,
- à partir de cette analyse comparative, évaluer les **tendances** de façon prospective : identifier les modalités d'une meilleure synergie possible entre les actions des Etats membres et celles de l'UE ainsi qu'entre les différentes politiques communautaires, afin de dégager les **orientations à retenir dans le cadre du développement d'une stratégie européenne de coopération extérieure dans les domaines de la culture et de l'audiovisuel**.

Cependant, le déroulement de l'étude s'est heurté à un certain nombre de difficultés, essentiellement dues au fait que la CESCA ne renvoie pas à une réalité précise mais constitue toujours une composante d'un élément plus vaste et ne correspond ainsi pas à une logique d'intervention facilement identifiable⁵.

D'autres difficultés sont ensuite apparues :

¹ Islande, Lichtenstein, Norvège

² La Coopération Extérieure dans les Secteurs de la Culture et de l'Audiovisuel avec les pays tiers comme définie par le sujet de l'étude, c'est à dire avec les pays non membres de l'Union et non candidats, sera abrégée « **CESCA** » dans l'ensemble du présent rapport. Cette abréviation tient donc compte du périmètre géographique défini par le sujet de l'étude.

³ Bulgarie, Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Turquie

⁴ Sont exclus du champ de l'étude les acteurs ayant une activité culturelle extérieure qui répond exclusivement à une logique marchande.

⁵ Les Etats membres distinguent rarement leur coopération culturelle avec les autres Etats membres de l'UE de celle avec les pays non membres de l'UE.

- difficulté dans l'identification des interlocuteurs appropriés au sein des autorités nationales, le suivi des **activités de CESCA étant rarement confié à un service ou à une personne en particulier**. Au sein des autorités nationales et des institutions culturelles, la CESCA est suivie de la même façon que la coopération avec les autres Etats membres de l'Union européenne,
- difficulté dans la collecte de données factuelles : il n'existe **aucune donnée précise sur les activités de CESCA** et le seul moyen possible de collecte de données « exclusivement CESCA » était donc d'obtenir la propre **perception des acteurs** et notamment une estimation de leur part des moyens humains et financiers,
- difficulté dans **l'identification des structures opérationnelles de CESCA** par l'intermédiaire des responsables au sein des autorités nationales. Il s'est avéré que les responsables de coopération internationale n'ont pas une connaissance exhaustive des acteurs « opérationnels » de CESCA dans leur pays. Seuls les acteurs qui ont une certaine visibilité ont ainsi pu être sollicités,
- enfin, au-delà de la culture et de l'audiovisuel en tant que secteurs de coopération avec les pays tiers, l'étude a dû couvrir, bien que de manière non exhaustive ni systématique, d'autres dimensions de la coopération culturelle extérieure, comme, par exemple, l'éducation ou la jeunesse.

2. Principaux résultats de l'analyse comparative

2.1. Mise en parallèle de la place et des objectifs de la CESCA entre niveau national et niveau communautaire

L'analyse de la CESCA au niveau national laisse apparaître une grande diversité de situations en termes de formalisation, d'objectifs et de priorités géographiques. Les impératifs diplomatiques et économiques, le contexte géopolitique ainsi que les liens historiques de chacun des pays expliquent en partie ces différences. Le tableau ci-dessous récapitule les principales caractéristiques des stratégies de CESCA identifiées dans les différents Etats concernés par l'étude :

				Ministère(s) compétent(s) (1)		Principaux objectifs	Priorités géographiques (2)
		Formalisation	Accords bilatéraux	MAE	MC		
Allemagne		Document d'orientation stratégique	OUI	X		- Participer au rayonnement national dans le cadre d'une démarche diplomatique surtout - Promouvoir le dialogue et la diversité culturelles	- Région du golfe - MO et Méditerranée - Balkans - J, C, A, NZ - Russie et CEI
Autriche		Document d'orientation stratégique	OUI (25)	X		- Participer au rayonnement national - Jouer un rôle d'influence sur la scène internationale - Promouvoir le dialogue et la diversité culturelles	- MO et Méditerranée - Balkans - EU et Canada - Russie et CEI
Belgique (3)	Communauté flamande	Documents d'orientation stratégique	OUI (27)		X	- Sensibilisation du public national aux cultures étrangères - Favoriser le dialogue, l'échange et la coopération entre les peuples - Promouvoir et faire connaître la culture nationale dans les pays tiers	- EU et Canada - Afrique du Sud - Maroc - Russie
	Communauté française	Documents d'orientation stratégique	OUI (23)	X		- Promouvoir et faire connaître la culture nationale dans les pays tiers - Promouvoir la langue française - Favoriser le dialogue, l'échange et la coopération entre les peuples - Promouvoir la diversité culturelle	- Magrheb - ACP (Afrique francophone) - Haïti - Asie (Vietnam) - Amérique latine (Bolivie, Chili) - EU et Canada
	Communauté germanophone		OUI		X	- Promouvoir et faire connaître la culture nationale dans les pays tiers - Sensibilisation du public national aux cultures étrangères	

	Formalisation	Accords bilatéraux	Ministère(s) compétent(s) (1)		Principaux objectifs	Priorités géographiques (2)
			MAE	MC		
Danemark		NON	X	X		- Asie - EU et Canada
Espagne	Document d'orientation stratégique	OUI	X	X	- Participer au rayonnement national: promotion de la langue et de la culture - Promouvoir le dialogue et la diversité culturelles - Apporter une aide au développement et développer les échanges en matière de conservation du patrimoine	- Amérique latine/ pays hispanophones - MO et Méditerranée - EU et Canada
Finlande		OUI (43)	X	X	- Participer au rayonnement national - Promouvoir le dialogue et la diversité culturelles - Apporter une aide au développement	- Russie et CEI - Asie (hors Corée et Japon) - etc.
France	Document d'orientation stratégique	OUI	X	X	- Participer au rayonnement national - Promouvoir le dialogue et la diversité culturelles - Apporter une aide au développement	- ACP - MO et Méditerranée - EU et Canada
Grèce	Programmes de travail par structure déléguée	OUI (120)	X	X	- Participer au rayonnement national - Echanges en matière de conservation du patrimoine	- MO et Méditerranée - Balkans - EU et Canada - Russie et CEI
Irlande	Document d'orientation stratégique	OUI	X	X	- Participer au rayonnement national	- EU et Canada
Islande		OUI	X	X	- Participer au rayonnement national: faire connaître la culture nationale - Faire connaître les cultures de pays tiers sur le sol national	- Asie - EU et Canada - J, C, A, NZ
Italie		OUI	X	X	- Participer au rayonnement national: promotion de la culture et de la langue - Echanges en matière de conservation du patrimoine	- Amérique latine - EU et Canada
Liechtenstein	Document d'orientation stratégique	OUI (2)		X	- Faire connaître la culture nationale, dans le cadre d'une démarche diplomatique surtout	- Suisse - EU et Canada
Luxembourg	Document d'orientation stratégique	OUI (26)	X	X	- stimuler la vie artistique - mettre en valeur l'identité et le patrimoine culturel - contribuer à l'image de marque du Luxembourg.	- Asie (Chine) - Russie - EU
Norvège		IENO	X	X	- Participer au rayonnement national: faire connaître la culture nationale - Promouvoir le dialogue et la diversité culturelles - Apporter une aide au développement	- EU et Canada - Balkans - Russie et CEI
Pays-Bas	Document d'orientation stratégique	OUI	X	X	- Participer au rayonnement national - Promouvoir le dialogue et la diversité culturelles	- EU et Canada - Russie et CEI - Asie - Amérique latine (sauf Cuba et Caraïbes)
Portugal		OUI (75)		X	- Participer au rayonnement national: promotion de la culture et de la langue - Echanges en matière de conservation du patrimoine - Promouvoir le dialogue et la diversité culturelles	- EU - pays lusophones - Asie - Afrique
Royaume-Uni	Programmes de travail par structure déléguée	OUI	X		- Promouvoir le dialogue et la diversité culturelles - Jouer un rôle d'influence sur la scène internationale	- ACP - EU et Canada - J, C, A, NZ
Suède		NON	X	X	- Promouvoir le dialogue et la diversité culturelles - Apporter une aide au développement	- ACP - Russie et CEI

Notes:

- (1) en rouge: Ministère dominant en matière de CESCO
 (2) - ACP: Pays d'Afrique, Caraïbes, Pacifique
 - EU: Etats-Unis
 - CEI: Pays de la Communauté des Etats Indépendants
 - J, C, A, NZ: Japon, Corée du Sud, Australie, Nouvelle-Zélande
 - MO: Pays du Moyen-Orient
 (3) La coopération culturelle extérieure en Belgique est une compétence propre de chacune des Communautés

■ Formalisation de la coopération culturelle extérieure

La formalisation de la CESCO ne s'envisage pas de la même façon au niveau national et au niveau des institutions communautaires.

Au niveau communautaire, malgré les réflexions et les efforts de coordination et de formalisation en cours au sein de la Commission européenne, il n'existe pas encore de stratégie formalisée dédiée spécifiquement à la coopération culturelle avec l'ensemble des pays tiers. La CESCO est en effet envisagée par zone géographique et s'inscrit dans le cadre des relations de coopération plus globales de l'Union européenne avec une région donnée. Elle est formalisée dans une série de

documents d'encadrement non ciblés sur la CESCO et dont la nature varie d'une zone géographique à l'autre. Cette formalisation hétérogène ne favorise pas la lisibilité de la stratégie et des activités de CESCO au niveau communautaire. De plus, certains décalages entre documents d'encadrement de coopération d'une même zone géographique ont été constatés.

Au niveau des Etats, les objectifs de CESCO s'inscrivent au contraire presque toujours dans le cadre d'une stratégie de coopération culturelle extérieure tous pays confondus. La plupart des autorités nationales formalisent leur stratégie dans un document d'orientation politique. Une partie d'entre elles n'établissent cependant pas de document stratégique de coopération dédié spécifiquement aux questions culturelles. Cependant ; au niveau national, un degré poussé de formalisation apparaît comme une condition nécessaire à une meilleure clarté de la stratégie.

■ Importance relative de la CESCO

La coopération culturelle extérieure semble être une composante limitée tant des politiques étrangères que des politiques culturelles de chacun des Etats étudiés. La coopération avec les tiers tient en outre une place comparativement bien moins importante que la coopération entre Etats membres (anciens et nouveaux).

Au niveau communautaire, la CESCO fait l'objet d'initiatives politiques dans le cadre des relations extérieures de l'Union européenne et de quelques initiatives concrètes à la fois dans le cadre de programmes culturels internes ouverts marginalement à la participation d'opérateurs de pays tiers, et dans le cadre de programmes culturels de coopération extérieure (avec les pays ACP et les pays du Sud de la Méditerranée). Ces initiatives restent cependant rares au regard des possibilités offertes par le Traité : la coopération culturelle extérieure n'est pas une priorité de l'Union européenne.

■ Complémentarité et convergence des objectifs

Les objectifs poursuivis par les Etats membres et par la Communauté en matière de coopération culturelle extérieure se concentrent sur certains axes communs dont les principaux sont: la promotion des cultures nationales, l'importation et la promotion des cultures de pays tiers, la promotion des échanges et de la diversité culturelle, ainsi que l'aide au développement.

L'importance accordée à ces différents objectifs est variable selon qu'ils sont poursuivis par la Communauté ou par les différents Etats membres de l'UE et de l'EEE. En effet, ils sont pour certains complémentaires et pour d'autres fortement convergents :

- Les positions des Etats et de la Communauté par rapport à l'objectif d'aide au développement sont opposées : il est primordial au niveau communautaire dans la mesure où il justifie une grande partie des activités de CESCO menée sur l'initiative de la Commission dans le cadre de la politique communautaire d'aide au développement. Au niveau des Etats, cet objectif est en revanche moins affirmé comparativement à d'autres objectifs.
- L'objectif des principaux décideurs nationaux est prioritairement la promotion de leur culture nationale à l'étranger. Cet objectif est au contraire peu développé dans les documents d'encadrement de la CESCO de la Communauté.
- Concernant les autres objectifs, le degré d'importance accordé aux niveaux national et communautaire est convergent : la promotion des échanges et de la diversité culturelle via le dialogue entre les cultures fait notamment l'objet d'une attention croissante depuis la dernière décennie, aussi bien par la Communauté que par les différents Etats membres de l'UE et de l'EEE.

2.2. Mise en parallèle des instruments, acteurs et moyens entre niveau national et niveau communautaire

■ Orientation géographique

Au niveau national, la définition des priorités géographiques est déclinée en fonction des objectifs définis souvent tous pays confondus en matière de relations culturelles extérieures ; alors qu'au niveau communautaire, les priorités géographiques des relations extérieures guident la stratégie suivie en matière de développement des relations culturelles.

L'analyse de la priorité accordée à chaque zone géographique par les principaux décideurs au sein des Etats étudiés et au niveau communautaire a permis de souligner les principales convergences :

- Les pays ACP ainsi que les pays du Sud de la Méditerranée et du Moyen Orient semblent constituer une priorité stratégique et politique de la CESCO au niveau national et au niveau communautaire. La traduction opérationnelle forte et simultanée via des initiatives nombreuses aux niveaux national et communautaire renforce le caractère prioritaire des pays du Sud de la Méditerranée. Concernant les pays ACP, la traduction opérationnelle est moins importante pour les acteurs nationaux.
- En revanche, la CESCO apparaît développée, pour l'essentiel des Etats étudiés, avec les pays d'Amérique du Nord, alors que peu d'initiatives sont lancées au niveau communautaire.
- Enfin, la CESCO avec l'Amérique latine, les pays d'ex-URSS, la Russie et les Balkans est uniquement développée par certains Etats membres de l'UE et de l'EEE. Au niveau communautaire, elle est certes affirmée dans certaines initiatives politiques mais reste peu effective.

■ Types d'actions de CESCO

La revue des types d'intervention les plus répandus au niveau communautaire d'une part, et au niveau national d'autre part, permet de conclure sur un degré relativement élevé de complémentarité.

En effet, le mode d'action le plus répandu au niveau national, qui consiste en l'organisation d'événements culturels en vue de promouvoir les cultures nationales, est relativement peu présent au niveau communautaire, dans la mesure où cet objectif ne fait pas partie des objectifs de CESCO. En revanche, l'organisation de manifestations visant à promouvoir les cultures des pays tiers en Europe est soutenue par les programmes communautaires, alors que ce type d'intervention est moins fréquent au niveau des Etats étudiés.

Inversement, les types d'intervention rencontrés le plus souvent au niveau communautaire et qui sont plus rares au niveau des pays, concernent le soutien à la création artistique des pays tiers et au développement des compétences dans ce secteur, ainsi que l'exportation des savoir-faire, principalement dans un but de coopération au développement.

Certains types d'actions sont mis en œuvre à la fois au niveau national et au niveau communautaire. Ainsi, il s'agit en général de ceux qui s'inscrivent dans une logique de promotion des échanges, de compréhension mutuelle et de diversité culturelle, objectifs partagés par les deux niveaux. Citons notamment l'organisation d'échanges d'artistes ou d'échanges dans le domaine de l'éducation. L'organisation de séminaires et de conférences, fréquemment rencontrée au niveau national, se retrouve cependant plus rarement au niveau communautaire.

■ Modes de mise en oeuvre

La Communauté intervient généralement via des programmes qui donnent lieu à des actions de coopération culturelle extérieure à la suite de la publication d'appels d'offre. Au contraire, au niveau des Etats étudiés, les interventions sous forme de projets et d'actions isolés semblent privilégiées.

Les procédures de suivi et d'évaluation des activités de coopération culturelle extérieure sont davantage développées au niveau européen. Tous les programmes de l'UE doivent faire l'objet d'une évaluation interne ou externe. Au niveau national, les procédures de ce type n'ont pu être identifiées que pour une part réduite des acteurs concernés.

■ Domaines culturels concernés

L'analyse des domaines prioritaires montre d'abord une priorité commune, perceptible à la fois au niveau communautaire et au niveau national, accordée aux secteurs du cinéma et de l'audiovisuel.

Par ailleurs, l'analyse permet de conclure sur un degré relativement élevé de complémentarité en termes de domaines culturels prioritaires entre le niveau communautaire et le niveau national.

Les domaines considérés moins fréquemment comme prioritaires au niveau national sont précisément ceux qui font l'objet du plus grand nombre d'initiatives au niveau communautaire. Il s'agit notamment de la conservation du patrimoine et des domaines à dimension culturelle tels que l'éducation, la recherche, la science ou le soutien à la société civile dans son ensemble. Inversement, les domaines constituant une priorité au niveau des Etats étudiés (arts vivants du spectacle, arts plastiques et visuels, musique) sont ceux qui font plus rarement l'objet d'activités de CESCO au niveau de l'Union européenne.

Cette complémentarité s'explique avant tout par le type d'objectifs poursuivis au travers des activités de CESCO au niveau national et au niveau communautaire. Comme souligné précédemment, les Etats souhaitent promouvoir leurs cultures nationales et mettent de ce fait l'accent sur les secteurs dans lesquels leur patrimoine, leurs richesses artistiques et leurs savoir-faire sont les plus importants. Au niveau communautaire, en revanche, l'accent est mis sur les objectifs de coopération au développement. Cela se traduit notamment par des activités de transfert de savoir-faire dans le domaine de la conservation du patrimoine ou dans d'autres domaines à dimension culturelle (éducation, science et société civile principalement).

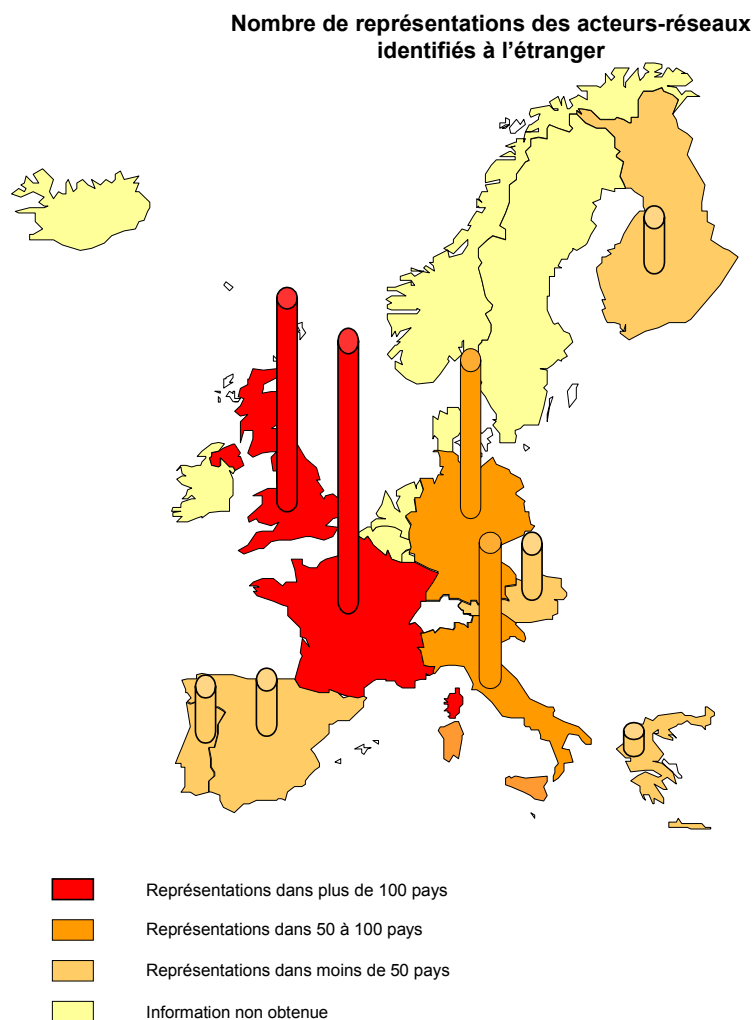
■ Décideurs et acteurs opérationnels

Les décideurs sont les autorités nationales chargées des affaires étrangères et/ou des affaires culturelles dans chacun des Etats. Réunies au sein du Conseil, elles jouent aussi un rôle de décideur dans la coopération culturelle extérieure de l'Union européenne. Le Parlement européen co-légifère pour adopter les programmes et les moyens consacrés à la coopération culturelle extérieure (hors Fonds Européen de Développement). Les services de la Commission chargés des relations extérieures et du développement jouent un rôle stratégique particulier puisqu'ils sont chargés de l'élaboration, conjointement avec les pays tiers, des documents stratégiques qui encadrent concrètement les relations régionales et bilatérales avec l'Union européenne.

Au niveau opérationnel, on constate une atomisation des acteurs aussi bien au niveau communautaire qu'au niveau des pays étudiés.

- Plusieurs Directions Générales de la Commission européenne sont chargées de la définition, de la mise en œuvre des programmes et de leur suivi. Les délégations de la Commission dans les pays tiers vont progressivement gérer quasiment l'ensemble de l'aide extérieure (hors fonds intra-ACP).
- De la même façon au niveau national, la mise en œuvre concrète de la CESCO relève d'acteurs nombreux. Ils ont des statuts très variés (structures publiques, associations, fondations de droit privé), une organisation individuelle ou en réseau, des vocations différentes (culturelle, audiovisuelle, internationale ou orientée vers l'aide au développement), et des moyens très disparates.

Par ailleurs, au niveau communautaire, il n'existe aucun acteur culturel de type réseau comme c'est le cas au niveau national. Ces structures à vocation culturelle présentes dans les pays tiers⁶ constituent des relais de l'action culturelle pour neuf des Etats étudiés. Ils complètent l'action des ambassades. Quant aux délégations de la Commission dans les pays tiers, elles n'ont pas pour mission d'être le relais de l'Union européenne en matière culturelle.



■ Moyens financiers

La faiblesse quantitative et qualitative de l'information financière disponible ne permet pas de statuer de manière comparative sur les montants engagés au niveau national et au niveau communautaire en matière de CESCA.

Aux deux niveaux, ces montants sont très hétérogènes d'un projet à un autre et restent relativement faibles.

⁶ Exemples : Réseaux des instituts culturels français (France), Goethe-Institut (Allemagne), Instituts Cervantes (Espagne), etc.

On constate des similitudes entre niveau national et niveau communautaire dans la différence entre la faiblesse des moyens affectés et les objectifs affichés en matière de CESCO, essentiellement dans le cadre de l'aide au développement.

En revanche, certaines différences peuvent être soulignées :

- Les secteurs du cinéma et du patrimoine sont les domaines qui sont les plus dotés financièrement au niveau communautaire : ils s'inscrivent dans le cadre des objectifs principaux d'aide au développement et de promotion des cultures des pays tiers. Au niveau national, ils ne semblent pas mobiliser les budgets publics les plus importants : l'objectif de promotion des cultures nationales est mis en œuvre par des acteurs culturels davantage tournés vers l'organisation d'événements et manifestations autour des arts vivants.
- Au niveau communautaire, les budgets dédiés aux programmes à vocation culturelle avec les pays tiers ainsi que ceux des délégations restent limités, comparativement aux budgets déployés par certains acteurs culturels nationaux importants et notamment les structures-relais à vocation culturelle présentes dans les pays tiers. A titre d'illustration, l'Institut Cervantès, principale organisation espagnole dédiée à la coopération culturelle extérieure dispose d'un budget annuel de 17 M€. Par comparaison, les données disponibles au niveau communautaire semblent indiquer que l'ordre de grandeur du budget que l'Union européenne peut mobiliser annuellement pour la CESCO se situerait autour de 20 M€

2.3. Attentes des acteurs vis à vis de l'Union européenne

■ Analyse des attentes des acteurs nationaux en matière d'actions concrètes au niveau communautaire

L'étude a permis d'identifier quatre types d'attentes :

- Tout d'abord, les attentes principales des acteurs de CESCO porteraient sur une amélioration de l'existant :
 - o une meilleure activation des réseaux européens ou nationaux présents dans les pays tiers,
 - o une meilleure coordination des actions déjà entreprises,
 - o une simplification des procédures administratives.
- L'incitation et le soutien à des actions communes réalisées par différents Etats membres de l'UE et de l'EEE sont fréquemment cités par les acteurs interrogés. Cela se décline autour de trois types d'actions différentes. Le premier consiste en un soutien logistique et financier du niveau communautaire pour des projets ou actions mis en œuvre conjointement par plusieurs Etats membres de l'UE et de l'EEE. Le second porte sur la mise en place d'un système efficace d'information sur les actions de CESCO menées dans les différents Etats de l'UE et de l'EEE. Le dernier est relatif à la participation commune à des événements culturels dans les pays tiers (ex. « Semaine de l'Europe »).
- Un nombre limité d'acteurs seulement fait référence à une mise en place de nouvelles structures comme des « Maisons européennes » dans les pays tiers ou un « Bureau de coordination européen » contribuant à coordonner les différentes actions des Etats membres de l'UE et de l'EEE en matière de CESCO.
- Par ailleurs, une minorité d'acteurs souhaiterait la mise en place d'un nouveau programme européen incitant à la mise en œuvre d'actions transnationales de coopération culturelle avec les pays tiers. Un tel programme pourrait comporter un volet de diagnostic et d'identification des besoins, un soutien à projets communs et

transversaux (culture/éducation/formation) et ceux prévoyant un apprentissage réciproque entre les Etats membres et les pays tiers.

■ **Analyse des attentes des acteurs nationaux en matière d'initiatives stratégiques au niveau communautaire**

Les autorités nationales et certains acteurs principaux de CESCO mettent l'accent sur le caractère subsidiaire de la compétence communautaire en matière culturelle. Les attentes qu'ils expriment en termes d'initiatives politiques communautaires restent, par conséquent, relativement limitées. La priorité semble davantage concerner la coopération culturelle intra-communautaire.

On peut distinguer trois grands axes possibles du développement d'une initiative communautaire en matière de CESCO :

- la défense et la promotion de certaines valeurs culturelles européennes sur la scène internationale et notamment la diffusion de valeurs fondamentales (droit de l'homme, Etat de droit...), le respect de la pluralité des cultures européennes, la défense de la diversité culturelle et la promotion du dialogue entre les cultures.
- le soutien et la coordination d'actions d'envergure communes à plusieurs Etats membres de l'UE et de l'EEE dans le domaine de la coopération culturelle avec les pays tiers,
- la reconnaissance de la culture comme un « outil » s'intégrant à d'autres politiques, comme la politique d'aide au développement ou la politique étrangère.

2.4. Lignes directrices pour une stratégie européenne en matière de CESCO

La confrontation des attentes des acteurs avec les zones de complémentarité et de convergence entre niveau national et niveau communautaire permet d'établir plusieurs lignes directrices pour une action plus soutenue en matière de coopération culturelle extérieure au niveau communautaire.

2.4.1. Formalisation d'une stratégie communautaire en matière de coopération culturelle extérieure

■ **Un document de stratégie unique**

Au niveau communautaire, la coopération culturelle extérieure ne fait pas l'objet d'un document unique reprenant les objectifs de la Communauté.

Un tel document permettrait d'apporter un regard transversal sur les initiatives communautaires dans les domaines de la culture et de l'audiovisuel menées avec chacune des régions du globe. Ces initiatives politiques sont aujourd'hui affirmées dans les nombreux documents qui encadrent la coopération régionale ou bilatérale avec les différentes zones géographiques et se traduisent par des initiatives concrètes.

Un tel document permettrait ainsi de formaliser une **stratégie communautaire en matière de CESCO** et d'assurer de ce fait une meilleure cohérence de la place accordée à la culture dans les documents d'encadrement existants.

Un tel document pourrait assurer en outre un suivi plus global de l'action communautaire en matière de coopération culturelle extérieure et contribuerait ainsi à renforcer sa lisibilité.

Un document unique reprenant les objectifs poursuivis en matière de coopération culturelle communautaire dans le cadre des relations extérieures de l'Union européenne, avec les pays en développement d'une part et avec les pays industrialisés d'autre part, servirait la lisibilité, et donc une meilleure visibilité de l'action communautaire en matière de CESCO.

2.4.2. Présentation de la déclinaison possible de cette stratégie

- **Premier axe : lignes directrices pour le renforcement de la complémentarité dans le cadre de la politique de coopération au développement entre CESCO au niveau national et action communautaire**

Les objectifs poursuivis par les stratégies nationales en matière de CESCO et ceux poursuivis au niveau communautaire semblent être complémentaires.

Les autorités nationales ont pour objectif principal la promotion des cultures nationales, objectif qui n'est pas développé au niveau communautaire.

Parallèlement, les initiatives au niveau communautaire visent plutôt le soutien à la création artistique dans les pays tiers, la promotion des industries culturelles locales, des savoirs-faire et la promotion et diffusion des cultures des pays tiers en Europe. Ces objectifs sont reconnus comme importants dans l'ensemble des Etats membres, mais font rarement l'objet d'actions concrètes.

En outre, les initiatives communautaires visant ces objectifs en matière de coopération culturelle extérieure s'inscrivent essentiellement dans le cadre de la politique d'aide au développement, politique qui est ancienne au niveau communautaire.

Il apparaît ainsi qu'un renforcement du volet culturel de la politique d'aide au développement ayant pour objectif la préservation, le développement et la diffusion des cultures des pays tiers peut s'envisager.

Il permettrait :

- **de renforcer la complémentarité des objectifs entre ceux des Etats membres de l'UE et de l'EEE et ceux de l'action communautaire,**
- **de développer la coopération culturelle avec les pays en voie de développement en s'appuyant sur l'expertise communautaire sans empiéter sur les priorités et prérogatives nationales.**

L'évolution de la place de la culture dans les objectifs de la politique d'aide au développement **renforcerait la complémentarité entre l'action des Etats de l'UE/EEE et l'action au niveau communautaire** : l'analyse comparative a en effet mis en évidence que les priorités et la fréquence en termes de types d'intervention de CESCO et de domaines culturels concernés étaient complémentaires.

Ainsi, une telle évolution des objectifs s'accompagnerait d'un développement tant quantitatif que qualitatif des actions de soutien à la création artistique ou à la production audiovisuelle des pays tiers, d'un soutien à la diffusion locale des biens et services culturels ainsi qu'à l'organisation de manifestations culturelles de pays tiers en Europe. Ces actions viendraient en complément des événements et manifestations culturels dans le domaine des arts vivants et arts plastiques (qui concernent en règle générale les créations artistiques nationales) davantage organisés par les acteurs culturels des Etats membres de l'UE et de l'EEE. La

priorité commune accordée à l'audiovisuel pourrait ainsi donner lieu à une combinaison des initiatives en la matière.

En outre, **la complémentarité en termes de zones géographiques s'en trouverait renforcée** : les pays d'Asie et d'Amérique du Nord sont les régions qui font l'objet des actions de CESCO les plus nombreuses menées par les acteurs nationaux. Les pays ACP sont une cible affirmée comme prioritaire par les autorités nationales, mais les acteurs opérationnels y sont, dans les faits, moins actifs qu'en Asie et qu'en Amérique du Nord. En Amérique latine et Méditerranée, les activités de CESCO sont déjà relativement développées dans une majorité d'Etats membres ; les actions communautaires viendraient alors non pas réellement compléter ce qui se fait au niveau national, mais plutôt renforcer et accompagner, par un effet de convergence, les interventions des Etats membres.

Ce renforcement est un axe possible de déclinaison d'une stratégie transversale formalisée. Il pourrait consister en :

- une sensibilisation des Services de la Commission chargés de la négociation des *Country Strategic Papers* et des Programmes Indicatifs nationaux et régionaux afin d'inciter les pays tiers à donner une place plus visible aux projets culturels et ainsi fixer une même orientation en la matière à l'ensemble des relations bilatérales et régionales, conformément à une stratégie unique,
- une meilleure promotion et communication autour des programmes existants tels que le programme d'appui au cinéma ACP, ou les programmes Euromed,
- une plus grande visibilité de la possibilité offerte par des programmes de coopération extérieure non spécifiquement culturels de bénéficier d'un soutien à des projets dans les secteurs de la culture et de l'audiovisuel,
- des initiatives nouvelles avec les pays d'Asie et d'Amérique latine à l'image de ce qui est actuellement fait avec les ACP et les pays du Sud de la Méditerranée et en tenant compte de la priorité accordée par les autorités nationales des Etats étudiés au développement des relations culturelles avec l'Asie, et notamment la Chine.

Ces lignes directrices peuvent s'envisager d'autant plus que les textes qui encadrent la coopération extérieure entre la Communauté, ses Etats membres et les pays tiers le permettent, en particulier :

- l'article 151 du Traité,
- l'article des Accords de Cotonou intitulé « Coopération culturelle »,
- les accords régionaux et sous-régionaux avec l'Amérique latine qui ont deux articles intitulés « Coopération dans le domaine de l'audiovisuel » et « Coopération dans le domaine culturel »,
- les accords bilatéraux avec les pays du Sud de la Méditerranée qui ont un article « Coopération culturelle »,
- la Communication de la Commission européenne : COM/2003/0399 avec les pays d'Asie du Sud Est.

■ **Deuxième axe : lignes directrices pour exploiter la convergence des objectifs de renforcement du dialogue interculturel et de la promotion du dialogue entre les cultures**

L'actualité internationale des dix dernières années et notamment les événements du 11 septembre 2001 ont orienté les objectifs affichés par les autorités nationales en matière de coopération culturelle avec les tiers. Depuis lors, les objectifs d'augmentation des échanges

interculturels, de renforcement du dialogue entre les cultures, de promotion de la diversité culturelle sont davantage affirmés. Il s'agit d'augmenter la compréhension réciproque.

Les attentes des acteurs présentées précédemment confirment cette évolution : le besoin de renforcer la dimension culturelle des relations diplomatiques a fortement augmenté au cours des dernières années. Une meilleure connaissance réciproque favorise le dialogue et facilite les relations. La culture pourrait ainsi ne plus être considérée uniquement comme « secteur d'activité » dans les relations étrangères et s'inscrire davantage dans une perspective géopolitique.

L'initiative conjointe des Etats membres de l'UE au niveau communautaire de création de la Fondation euro-méditerranéenne de la culture s'inscrit dans ce cadre. Elle témoigne d'une **convergence des objectifs autour du développement du dialogue interculturel et de la promotion de la diversité culturelle entre le niveau national et le niveau communautaire.**

La valeur ajoutée de l'intervention communautaire dans le domaine de la culture s'exprime particulièrement dans ce cadre. En effet, le respect de la diversité culturelle et le dialogue interculturel constituent des principes fondateurs de la construction européenne. Le niveau communautaire bénéficie donc d'une expérience confirmée de la pratique du dialogue interculturel et de l'établissement de ponts entre des cultures diverses. Ainsi, une action communautaire pourrait permettre de renforcer la priorité accordée par tous au besoin de promouvoir la diversité culturelle et de renforcer le dialogue interculturel dans un objectif de meilleure compréhension réciproque.

La coopération culturelle extérieure se devrait ainsi de dépasser les « secteurs » culturels et audiovisuels.

La valeur ajoutée communautaire consisterait à encourager le dialogue interculturel et les initiatives visant la promotion de la diversité culturelle dans le respect des identités de chacune des cultures.

Plus concrètement, la Communauté européenne pourrait encourager encore davantage les initiatives inter-Etats et les projets conjoints avec les tiers sur ces problématiques de dialogue interculturel, de promotion et de respect de la diversité culturelle.

■ **Troisième axe : lignes directrices pour stimuler les initiatives nationales dans le cadre des programmes communautaires**

Les programmes communautaires internes dans les secteurs de la culture et de l'audiovisuel (Culture 2000, Jeunesse et Media essentiellement) ouvrent la participation aux acteurs de pays tiers, comme partenaires « silencieux » des projets, non bénéficiaires de fonds communautaires. Cette possibilité semble peu exploitée : peu de projets intégrant une participation de pays tiers sont soumis, peu sont retenus.

La Communauté européenne pourrait, par exemple, encourager des actions d'envergure communes à plusieurs Etats membres dans le domaine de la coopération dans les secteurs culturel et audiovisuel, émanant d'autorités publiques nationales ou de grands acteurs culturels. Elle pourrait leur accorder un soutien particulier et jouer un rôle de coordination dans leur mise en oeuvre. Ces projets pourraient associer des pays tiers et avoir lieu dans les Etats membres de l'Union européenne/pays de l'EEE mais aussi à l'étranger

Une plus grande communication sur la possibilité offerte par les programmes internes la rendrait plus visible pour les acteurs culturels des Etats membres de l'UE et de l'EEE et pourrait les inciter davantage à monter des projets intégrant des acteurs de pays tiers.

L'Union européenne pourrait renforcer ce rôle d'impulsion à l'émergence de projets inter Etats membres innovants et de grande envergure dans les secteurs culturel et audiovisuel, comme elle le fait dans d'autres domaines.

■ **Quatrième axe : lignes directrices pour renforcer la coordination et les activités d'information**

Les délégations de la Commission ne jouent que très rarement un rôle de relais culturel de l'Union européenne dans les pays tiers bien qu'elles soient aujourd'hui en passe de jouer un rôle accru dans la gestion des actions sur le terrain.

Au niveau national, les acteurs dans les pays tiers s'attachent essentiellement à la promotion de leur culture nationale.

La valeur ajoutée communautaire pourrait consister, via les délégations de la Commission, à diffuser davantage d'information sur la diversité culturelle européenne.

D'autre part, la valeur ajoutée communautaire pourrait consister à initier et coordonner des projets conjoints autour des valeurs partagées par les Etats membres de l'UE et de l'EEE (démocratie, Droits de l'Homme). Les délégations pourraient impulser ces initiatives.

Ce rôle renforcé des délégations s'envisage pour l'ensemble des zones géographiques.

Les délégations de la Commission pourraient :

- **accentuer leur rôle de relais d'information dans les pays tiers sur l'Union européenne et les cultures qui la composent,**
- **être force de proposition pour multiplier les initiatives conjointes des acteurs des Etats membres actifs dans les pays tiers autour des valeurs partagées au sein de l'Union européenne.**

2.4.3. Recommandations plus opérationnelles

La collecte de données sur la coopération extérieure de l'Union européenne dans les secteurs de la culture et de l'audiovisuel s'est heurtée à des obstacles qui permettent de formuler des recommandations opérationnelles qui peuvent s'envisager indépendamment ou conjointement aux recommandations formulées précédemment. Elles ont souvent été mentionnées par les interlocuteurs rencontrés.

■ **Renforcement de la communication et des flux d'information en matière de CESCO au niveau communautaire**

Les initiatives en matière de CESCO relèvent d'une multiplicité d'acteurs au sein de la Commission européenne, répartis dans plusieurs Directions générales. Au-delà de la création relativement récente de deux groupes inter-services « culture et développement » et « diversité culturelle », les relations entre ces responsables ne sont pas forcément formalisées ou systématiques et, quand elles existent, sont davantage de nature ponctuelle et informelle. En outre, aucune information consolidée ne semble exister sur ce sujet.

L'identification de projets à caractère culturel impliquant ou en direction de pays tiers dans des programmes non spécifiquement culturels soutenus au niveau communautaire est apparue difficile. La coopération inter-services doit ainsi contribuer à accroître la transparence sur les actions menées tant pour leur mise en valeur que pour leur mise en cohérence.

De la même façon, il est apparu que les initiatives des délégations de la Commission en matière culturelle, souvent originales et visibles dans les pays tiers, sont méconnues des responsables communautaires et, que là encore, aucune information consolidée ne semble exister sur le sujet.

La constitution de groupes inter-services entre responsables des différentes Directions générales concernées, permettrait un partage de l'information sur les initiatives en matière de CESCA et faciliterait, à terme, une meilleure coordination des initiatives.

En outre, un système de remontée de l'information des gestionnaires de projets, en particulier des délégations et de communication de cette information au sein de la Commission permettrait une meilleure communication sur les événements culturels organisés par les délégations.

■ **Veille informative de la CESCA conduite par les autorités nationales des Etats membres**

L'étude a permis d'identifier les principaux décideurs et acteurs de la coopération extérieure dans les secteurs de la culture et de l'audiovisuel au niveau de chacun des Etats membres de l'UE et de l'EEE. Ces acteurs sont aussi ceux qui mettent en œuvre des projets dans le cadre de programmes communautaires.

Elle a par ailleurs souligné la faiblesse de l'information financière existant sur la coopération culturelle extérieure des Etats membres de l'UE avec les pays tiers.

Ainsi, un suivi plus systématique de la stratégie des principaux acteurs, de leurs objectifs et moyens pourrait être envisagé.

Il permettrait :

- dans un premier temps, de renforcer la communication entre acteurs nationaux (autorités nationales et grands acteurs culturels) et responsables communautaires,
- dans un deuxième temps, d'orienter la stratégie communautaire définie en fonction des lignes directrices envisagées précédemment vers davantage de complémentarité, de convergence ou de coordination en fonction de l'évolution des initiatives politiques et des priorités des acteurs au niveau national.

2.4.4. Conclusions

La mise en œuvre de ces axes et des lignes directrices qui les accompagnent ainsi que des recommandations plus opérationnelles peut s'envisager séparément et de façon espacée dans le temps, ou de manière conjointe.

Les instruments juridiques et opérationnels existants au niveau communautaire permettent a priori de les concrétiser.

Leur prise en compte effective dépend cependant d'une volonté des Etats étudiés, volonté politique de renforcer l'action communautaire concrète en matière culturelle.

