

# 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

Tome 4/4

Analyses comparatives et recommandations

## **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.*

## **SOMMAIRE**

<b>Préambule .....</b>	<b>5</b>
<b>Liste des abréviations .....</b>	<b>6</b>
<b>1. Introduction .....</b>	<b>7</b>
<b>2. Analyse comparée au niveau national .....</b>	<b>8</b>
2.1. Panorama général de l'échantillon étudié.....	8
2.1.1. Statut et profil des acteurs étudiés .....	8
2.1.2. Place de la CESCA dans l'activité des acteurs .....	10
2.1.3. Situation géographique des acteurs .....	11
2.2. Analyse comparée de l'organisation décisionnelle et opérationnelle de la CESCA dans les Etats membres/pays de l'EEE .....	13
2.2.1. Organisation décisionnelle de la CESCA .....	13
2.2.2. Organisation opérationnelle de la CESCA.....	20
2.2.3. Les acteurs transnationaux.....	26
2.2.4. Liens de coordination et de financements entre acteurs .....	30
2.3. Analyse comparée des moyens financiers consacrés à la CESCA .....	35
2.4. Analyse comparée des objectifs en matière de CESCA.....	46
2.4.1. Degré de formalisation de la stratégie en matière de CESCA .....	46
2.4.2. Similitudes et différences entre les objectifs.....	50
2.5. Analyse comparée de l'orientation géographique des actions .....	59
2.5.1. Existence de priorités en matière d'orientation géographique .....	60
2.5.2. Pays tiers concernés par la CESCA.....	63
2.5.2.1. Principales zones concernées par la coopération culturelle des Etats membres de l'Union européenne et pays de l'EEE .....	63

2.5.2.2. Autres zones concernées par la coopération extérieure dans les secteurs de la culture et de l'audiovisuel .....	66
2.6. Les instruments de la CESCA .....	70
2.6.1. Types d'intervention de CESCA sur un plan opérationnel .....	70
2.6.2. Modes de mise en œuvre des actions .....	76
2.7. Analyse comparée des domaines concernés par la CESCA.....	82
2.7.1. Thèmes et domaines culturels concernés par la CESCA.....	82
2.7.2. Lien entre domaines et objectifs géographiques .....	88
<b>3. Mise en parallèle des approches retenues en termes de CESCA au niveau national et au niveau communautaire et analyse comparative des tendances .....</b>	<b>90</b>
3.1. Mise en parallèle de la place et des objectifs de la CESCA au niveau national et au niveau communautaire.....	90
3.1.1. Mise en parallèle du degré de formalisation des stratégies .....	90
3.1.2. Mise en parallèle de l'importance relative de la CESCA .....	93
3.1.3. Mise en parallèle des objectifs.....	96
3.2. Mise en parallèle des instruments et acteurs.....	101
3.2.1. Mise en parallèle des orientations géographiques .....	101
3.2.2. Mise en parallèle des types d'action.....	108
3.2.3. Mise en parallèle des modes de mise en œuvre .....	110
3.2.4. Mise en parallèle des domaines culturels.....	111
3.2.5. Mise en parallèle des acteurs nationaux et communautaires.....	113
3.2.6. Mise en parallèle des moyens financiers dédiés à la CESCA.....	117
<b>4. Orientations possibles d'une stratégie européenne de coopération culturelle extérieure.....</b>	<b>121</b>
4.1. Attentes des acteurs interrogés .....	121
4.1.1. Analyse des attentes des acteurs nationaux en matière d'actions concrètes au niveau communautaire .....	121
4.1.2. Analyse des attentes des acteurs nationaux en matière d'initiatives stratégiques au niveau communautaire .....	125
4.2. Lignes directrices pour une stratégie européenne en matière de CESCA .....	128
4.2.1. Formalisation d'une stratégie communautaire en matière de coopération culturelle extérieure .....	128
4.2.2. Présentation de la déclinaison possible de cette stratégie.....	129
4.2.3. Recommandations plus opérationnelles.....	132
4.2.4. Conclusion .....	133
<b>5. Annexe .....</b>	<b>134</b>
5.1. Etapes de la méthodologie .....	134
5.1.1. Création d'une base de données a posteriori.....	134

5.1.2.	Elaboration de deux types de questionnaires.....	134
5.1.3.	Renseignement des questionnaires .....	135
5.1.4.	Encodage des questionnaires .....	135
5.1.5.	Elaboration d'annexes statistiques .....	135
5.2.	Source et type des données .....	136
5.2.1.	Source des données .....	136
5.2.2.	Type de données .....	136
5.3.	Limites et cas particulier.....	136
5.3.1.	Représentativité de l'échantillon .....	136
5.3.2.	Analyse de groupes homogènes .....	137
5.3.3.	Cas particulier .....	137
5.4.	Présentation de l'échantillon .....	137

## Préambule

Le présent document présente le tome 4 de 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 qui en comportent quatre :

- Tome 1 : Introduction et méthodologie
- Tome 2 : Monographies nationales
- Tome 3 : Monographie communautaire
- Tome 4 : Analyses comparatives et recommandations

Le tome 4 a pour objectif :

- la comparaison des données recueillies et présentées dans les tomes 2 et 3 du présent rapport,
- l'analyse des tendances,
- la définition d'orientations générales possibles en vue du développement d'une stratégie communautaire en matière de coopération extérieure dans les secteurs de la culture et de l'audiovisuel.

Les sources des données, l'échantillon, la méthodologie ainsi que les limites concernant la base de données utilisée pour les comparaisons et l'analyse sont présentés en annexe.

## Liste des abréviations

ACP	Afrique, Caraïbes, Pacifiques (sauf pays du sud de la Méditerranée, Australie et Nouvelle-Zélande)
ASEAN	Association des pays de l'Asie du Sud-Est
ASEM	Asia-Europe Meeting
ASEF	Fondation Asie-Europe
CE	Communauté Européenne
CEE	Communauté Economique Européenne
CESCA	Coopération Extérieure dans les Secteurs de la Culture et de l'Audiovisuel avec les pays tiers (en dehors des Etats membres et des pays en voie d'adhésion ou candidats à l'Union européenne)
CSP	Country Strategy Paper
DG	Direction Générale <sup>1</sup>
FED	Fonds Européen de Développement
K€	Kilo-euros
M€	Million(s) d'euros
ND	Non Disponible
NTA	Nouvel Agenda Transatlantique
NTIC	Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
ONG	Organisation Non-Gouvernementale
PAMCE	Programme d'Appui aux Manifestations Culturelles (des pays ACP) en Europe
PESC	Politique Etrangère de Sécurité Commune
PIN	Programme Indicatif National
PIR	Programme Indicatif Régional
PSICD	Programme de Soutien aux Initiatives Culturelles Décentralisées
PTOM	Pays et Territoires d'Outre-Mer
RSP	Regional Strategy Paper
TCE	Traité instituant la Communauté Européenne
TUE	Traité instituant l'Union Européenne
UE	Union Européenne
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour la Science, l'Education et la Culture <sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Pour désigner les directions fonctionnelles de la Commission européenne

<sup>2</sup> *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*

## 1. Introduction

Pour répondre aux objectifs de l'étude et parvenir, par un raisonnement logique, à formuler des recommandations sur les lignes directrices d'une éventuelle stratégie européenne en matière de coopération culturelle extérieure dans les secteurs de la culture et de l'audiovisuel (CESCA), il est apparu nécessaire de procéder en plusieurs étapes :

- **une analyse comparative de la coopération extérieure dans les secteurs de la culture et de l'audiovisuel au niveau national**, à partir des informations recueillies au cours de la collecte de données dans les 15 Etats membres et 3 pays de l'EEE et présentées dans les monographies nationales (tome 2 du présent rapport) ;
- **une analyse qui met en parallèle le niveau national et le niveau communautaire en termes de coopération culturelle extérieure**, fondée sur les résultats de l'analyse comparative au niveau national présentée au préalable et sur la monographie communautaire (tome 3 du présent rapport) ;
- une présentation des **attentes des acteurs de la coopération culturelle extérieure vis-à-vis de l'Union européenne** et la mise en perspective d'orientations possibles d'une stratégie européenne en matière de CESCA.

La notion de coopération extérieure avec les pays tiers dans les secteurs de la culture et de l'audiovisuel (CESCA) ne renvoie à aucune réalité ni pour les décideurs nationaux, ni pour la plupart des différents acteurs de la coopération culturelle internationale. Elle intègre deux dimensions restrictives, l'une géographique (pays tiers), l'autre sectorielle (culture au sens strict et audiovisuel), qui impliquent que la CESCA fait toujours partie d'une politique plus globale.

Au niveau des principaux décideurs nationaux étudiés, **la coopération extérieure dans les secteurs de la culture et de l'audiovisuel avec les pays tiers non-membres de l'Union européenne et hors pays en voie d'adhésion ne fait ainsi jamais l'objet d'une stratégie propre** qui se différencierait de celle définie par rapport aux autres Etats membres de l'Union européenne, aux pays en voie d'adhésion, ou faisant partie de l'Espace économique européen. Elle fait partie intégrante de la **politique culturelle extérieure, toutes zones confondues**.

Selon les Etats membres et leurs décideurs, cette politique est, d'autre part, soit intégrée à la stratégie de politique étrangère qui est alors dotée d'un volet culturel, soit davantage intégrée à la politique culturelle nationale, dotée d'un volet coopération extérieure.

L'existence même du concept de CESCA dans les stratégies des décideurs nationaux fait également défaut en raison de sa définition thématique. Rares sont les politiques nationales qui se restreignent à des domaines purement culturels au sens artistique et audiovisuel : la culture s'entend généralement au sens large du terme. Les problématiques de dialogue interculturel, de compréhension mutuelle et d'éducation sont fréquemment invoquées. Il a donc été porté un intérêt particulier, afin de conserver toute la pertinence de l'étude dans l'analyse des données, à ces domaines dits à « dimension culturelle ».

## 2. Analyse comparée au niveau national

### 2.1. Panorama général de l'échantillon étudié

L'analyse comparative de 17 pays et des 3 Communautés belges tient compte de l'organisation des acteurs de la coopération extérieure dans les secteurs de la culture et de l'audiovisuel recensés dans l'ensemble des Etats couverts par la présente étude.

Il s'agit dans un premier temps de présenter les principales caractéristiques de ces acteurs.

#### 2.1.1. Statut et profil des acteurs étudiés

Le profil des acteurs de la coopération culturelle extérieure peut être présenté en fonction de deux critères : leur statut et leur compétence principale en matière de CESCO.

##### ■ Statut des acteurs étudiés

Dans l'ensemble des Etats couverts par la présente étude, on observe une forte hétérogénéité des acteurs de coopération culturelle avec les pays tiers.

On retrouve notamment les acteurs suivants :

- des administrations centrales et leurs services déconcentrés : ministères chargés des affaires culturelles, ministères chargés des affaires étrangères et services déconcentrés (ambassades notamment),
- des organismes publics et semi-publics,
- des autorités publiques régionales,
- des associations et des fondations,
- des organisations de coopération régionale.

##### ■ Présentation des compétences des acteurs : stratégique, financière, opérationnelle

La collecte de données a aussi permis de distinguer trois types de compétences qui permettent de différencier les acteurs au-delà de leur statut : compétence « stratégique », « financière » ou « opérationnelle », certains acteurs pouvant cumuler deux, voire les trois compétences.

- Les acteurs à compétence dite « stratégique » sont des décideurs, autorités nationales ou institutions culturelles déléguées, qui donnent les orientations en matière de coopération culturelle extérieure, formalisent éventuellement une stratégie, des objectifs et sont force de proposition en termes d'orientation géographique, de moyens financiers, de types d'actions, etc.
- Les acteurs ayant une compétence « financière » sont des financeurs d'activités de coopération extérieure dans les secteurs de la culture et de l'audiovisuel. Ils octroient des subventions à d'autres structures (institutions culturelles, associations, fondations, etc.) ou des prêts.
- Enfin, la compétence « opérationnelle » renvoie aux acteurs qui mettent concrètement en œuvre des activités de coopération extérieure dans les secteurs de la culture et de l'audiovisuel, sur le territoire national et/ou dans les pays tiers. Certains décideurs peuvent ainsi disposer de compétences opérationnelles lorsqu'ils mettent en œuvre des actions de CESCO. On parlera alors d'acteurs ayant des compétences



opérationnelles pour désigner à la fois les acteurs strictement opérationnels (acteurs de « terrain ») et les décideurs dans leur volet opérationnel.

Parmi les acteurs intervenant dans la définition d'orientations stratégiques, seuls ceux dont les orientations s'imposent à une échelle nationale, ont été considérés comme étant les **décideurs principaux en matière CESCO** dans chacun des Etats membres de l'UE et de l'EEE.

**Dans l'ensemble des Etats couverts par la présente étude, on observe une forte hétérogénéité des acteurs de coopération tant par leur statut que par leur compétence.**

**Les décideurs principaux considérés sont ceux dont la compétence stratégique s'applique à l'échelle nationale.**

### 2.1.2. Place de la CESCA dans l'activité des acteurs

#### ■ Une spécialisation dans la coopération culturelle extérieure non systématique

La CESCA ne représente qu'une faible part des activités de coopération culturelle. La grande majorité des pays étudiés privilégie en effet la coopération culturelle avec les Etats membres. En effet, dans quatorze pays ainsi que dans les Communautés belges, les principaux décideurs ont pour « cible » les Etats membres<sup>3</sup>. La proximité géographique et culturelle ainsi que les efforts des différentes instances européennes pour favoriser la coopération entre ces Etats expliquent le plus fort degré de coopération à l'échelle de la Communauté<sup>4</sup>. Les pays en voie d'adhésion bénéficient des mêmes facteurs favorables : proximité géographique et culturelle renforcée par une histoire commune. Ainsi, les principaux décideurs chargés de CESCA dans neuf pays et les Communautés belges<sup>5</sup> présentent les pays en voie d'adhésion comme des pays « cibles » en matière de coopération culturelle extérieure. Les rares décideurs à ne pas afficher cette orientation géographique sont les principaux décideurs en Islande, dans les pays du sud (Grèce, Espagne, Portugal), relativement éloignés sur le plan géographique et aux Pays-Bas.

D'une manière générale, les pays tiers n'apparaissent pas être une priorité de l'action culturelle extérieure des principaux décideurs en matière de CESCA dans les Etats étudiés. La coopération culturelle extérieure privilégie ainsi les pays culturellement proches et en particulier les autres Etats membres et les pays en voie d'adhésion. Les actions de CESCA sur un plan opérationnel confirment cette faible spécialisation de la coopération culturelle extérieure (avec les pays tiers).

**Seuls les acteurs actifs dans l'aide au développement présentent une proportion plus importante d'acteurs impliqués uniquement dans la CESCA. La coopération culturelle avec les pays tiers fait rarement l'objet d'une spécialisation des décideurs principaux. Les actions entreprises sur un plan opérationnel confirment cette faible spécialisation. La CESCA est donc plus souvent le fait de structures coopérant à la fois avec des pays tiers et des pays membres de l'Union européenne ou en voie d'adhésion.**

#### ■ Degré de spécialisation en matière culturelle par types d'acteurs

Les vocations des acteurs de CESCA diffèrent selon leurs statuts et leur rôle en matière de coopération culturelle avec les pays tiers :

- Les **autorités nationales** définissent des orientations stratégiques globales qui font généralement référence à **tous les secteurs culturels possibles**, voire aussi fréquemment à des secteurs à « dimension culturelle ». Dans certains Etats, les administrations compétentes dans la définition de la stratégie nationale peuvent cependant décider de soutenir plus particulièrement un ou plusieurs domaines culturels particuliers selon les objectifs prioritaires affichés, et c'est notamment le cas de la musique en Autriche, et de l'exportation du savoir-faire national en matière de conservation du patrimoine dans le cas de la Grèce.

Par leur vocation et leurs objectifs de politique étrangère, **les Ministères chargés des affaires étrangères** prennent davantage part à des problématiques d'ordre

---

<sup>3</sup> Source : questionnaire pays Q16

<sup>4</sup> Voir la partie 4 « Mise en parallèle des approches retenues en termes de CESCA au niveau national et au niveau communautaire et analyse comparative des tendances » à partir de la p. 90 et la monographie communautaire (tome 3)

<sup>5</sup> Source : questionnaire pays Q16

diplomatique, et à des activités de coopération au développement en particulier. La stratégie de CESCO rentre dans le cadre de cette politique étrangère dont l'une des composantes est culturelle. Ils interviennent aussi fréquemment dans des activités non spécifiquement culturelles, mais présentant néanmoins un « volet » culturel.

- Les **structures publiques ou semi-publiques déléguées** ont fréquemment une vocation à dimension culturelle. Le degré de spécialisation varie selon les structures. En fonction de leurs objectifs, ces structures privilégient certains domaines culturels spécifiques, mais cette tendance est relativement rare. Elle reste finalement calquée sur les objectifs nationaux définis au niveau des Ministères et est fonction des domaines culturels nationaux prioritaires, sur la base desquels le pays dispose d'un avantage comparatif.
- Les acteurs-réseaux interviennent également fréquemment dans des domaines non spécifiquement culturels. C'est par exemple le cas du *British Council* dont le champ d'action est extrêmement vaste et qui intervient à la fois dans la coopération au développement, l'éducation et les arts par le biais de ses différents départements.
- Enfin, seules certaines structures opérationnelles, réellement spécialisées, interviennent par vocation initiale dans un ou plusieurs secteurs culturels spécifiques dans la mise en œuvre d'actions avec les pays tiers : il s'agit généralement d'associations théâtrales, de musées, de salles de concerts, etc.
- En matière de cinéma et d'audiovisuel, on note qu'une faible part des acteurs intervenant dans ce secteur dans le cadre de leur activité de CESCO ont pour domaine d'intervention principal le cinéma et l'audiovisuel ; une grande partie des acteurs agissant dans ce secteur sont en réalité de type généraliste. Néanmoins, il existe dans chaque Etat au moins une structure spécifiquement dédiée au secteur cinématographique : *Export-Union des Deutschen Films GmbH* en Allemagne, *Österreichischer Film Institut* en Autriche, *Film Council* au Royaume-Uni, etc.

**Les administrations centrales et autres acteurs à vocation généraliste (diplomatie, éducation et culture au sens large) interviennent dans des domaines variés, et sont en particulier davantage actifs dans des domaines non spécifiquement culturels tels que le multimédia, la recherche, l'éducation ou la société civile.**

**C'est aussi le cas d'un grand nombre d'organisations publiques ou semi-publiques déléguées, à l'exception des structures nationales spécifiquement dédiées au secteur du cinéma et de l'audiovisuel.**

**Le degré de spécialisation est plus important au niveau des associations, des organisations privées et autres acteurs opérationnels.**

### 2.1.3. Situation géographique des acteurs

Les centres décisionnels nationaux en matière de CESCO, qui, comme il sera décrit par la suite sont représentés par les Ministères chargés de la culture et des affaires étrangères auxquels s'ajoutent dans certains des Etats étudiés des organismes délégués, sont basés sur le sol national. Pour la mise en œuvre concrète d'actions de CESCO, ils possèdent des représentations à l'étranger ; les ambassades, services déconcentrés des Ministères des affaires étrangères jouent néanmoins un rôle différencié selon les pays en matière culturelle<sup>6</sup>.

De même, certains acteurs intervenant dans la CESCO de façon opérationnelle uniquement s'appuient également sur des structures basées à l'étranger. C'est le cas des acteurs-

---

<sup>6</sup> Cf. paragraphes sur les ambassades et sur les acteurs-réseaux dans la partie 2.2.2 à partir de la p.20

réseaux, tels le *Goethe-Institut Inter Nationes* en Allemagne et l'Alliance française. Ces acteurs disposent de représentations locales dans différents pays. Elles sont chargées de mettre en œuvre des actions de CESCO à l'intérieur de leur zone de compétence géographique.

La majorité des acteurs opérationnels reste cependant basée, au contraire, sur le sol national uniquement<sup>7</sup>.

**A l'exception des services déconcentrés de l'Etat (ambassades ou Instituts culturels) et de certains acteurs d'importance, majoritairement des acteurs-réseaux tels que décrits dans la suite de l'étude, et qui possèdent des structures relais à l'étranger, la CESCO est le plus souvent mise en œuvre par des structures basées sur le territoire national.**

---

<sup>7</sup> Remarque : il convient de bien distinguer la localisation géographique des acteurs et la localisation de leurs interventions de CESCO ; les deux n'ont pas de lien direct.

## 2.2. Analyse comparée de l'organisation décisionnelle et opérationnelle de la CESCA dans les Etats membres/pays de l'EEE

### 2.2.1. Organisation décisionnelle de la CESCA

#### Quelle est l'organisation décisionnelle retenue principalement par les Etats étudiés en matière de CESCA ?

##### ■ Remarques préliminaires

Il s'agit de dresser ici le panorama des grands types d'organisation décisionnelle soutenant la coopération culturelle extérieure dans les pays étudiés. On entend par organisation décisionnelle l'agencement des entités qui déterminent la politique de CESCA à l'échelle du pays ou à un niveau infra-national, le cas échéant. Nous considérons par ailleurs comme décideurs les acteurs qui définissent les grandes orientations stratégiques qui s'imposent à un certain nombre d'acteurs mettant en œuvre des activités en matière de CESCA au niveau national.

Nous présenterons dans un premier temps les principaux décideurs et leurs missions, puis dans un deuxième temps, nous exposerons leur importance relative afin de définir les grands types d'organisation décisionnelle.

##### ■ Qui décide en matière de CESCA ?

Dans la plupart des Etats étudiés, l'organisation décisionnelle est dominée par un ou plusieurs décideurs.

**Les fonctions stratégiques sont pour l'essentiel le fait des administrations centrales.**

**Les Ministères chargés des affaires étrangères** apparaissent ainsi comme la principale catégorie de décideurs en matière de coopération culturelle extérieure. Les Ministères chargés des affaires étrangères sont en effet identifiés dans l'ensemble des pays étudiés comme jouant un rôle dans la définition de la politique de coopération culturelle extérieure. Dans douze pays<sup>8</sup> et au sein du CGRI pour la Communauté française de Belgique, des départements des Ministères sont spécifiquement consacrés à la question des relations culturelles internationales. Dans ce cadre, seule l'Islande se distingue puisque le Ministère des Affaires étrangères, bien qu'ayant un Département de l'Information, des Affaires culturelles et des relations consulaires, ne fait qu'agir de façon ponctuelle en accompagnant certaines interventions internationales. Le poids des Ministères chargés des affaires étrangères est cependant à nuancer dans la mesure où seuls un peu plus du quart des acteurs de CESCA identifiés y sont liés administrativement ou financièrement<sup>9</sup>.

**Les Ministères chargés des affaires culturelles** sont identifiés comme jouant un rôle dans la détermination de la politique de coopération culturelle extérieure dans douze pays<sup>10</sup> ainsi que dans les Communautés flamande et germanophone en Belgique<sup>11</sup>. Les seuls pays dans

---

<sup>8</sup> Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Norvège, Suède

<sup>9</sup> Source : questionnaire acteurs, A8 (hors décideurs principaux ayant des compétences opérationnelles)

<sup>10</sup> Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Islande, Liechtenstein, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Suède (source : questionnaire pays, Q24)

<sup>11</sup> Dans le cas des Communautés flamande et germanophone, il s'agit des départements chargés de la culture au sein des Ministères de chacune de ces Communautés.

lesquels les Ministères chargés des affaires culturelles n'ont pas un rôle stratégique de détermination de la politique de coopération culturelle extérieure sont l'Allemagne, l'Autriche, l'Italie, et le Royaume-Uni. Les administrations en charge de la culture y jouent dans ce cas un rôle limité de conseil pour le Ministère des affaires étrangères ou d'accompagnement de certaines activités de CESCO.

Certains autres organismes disposent de compétences stratégiques s'imposant à des acteurs opérationnels au niveau national: il s'agit notamment d'**organismes intermédiaires**<sup>12</sup> ayant comme mission fondamentale la coopération culturelle internationale. C'est le cas notamment du *British Council* au Royaume-Uni de *l'Institut Camões* au Portugal. Ces structures déléguées placées sous la tutelle du Ministère chargé des affaires étrangères **jouent un rôle décisif dans la définition de la politique de CESCO à l'échelle nationale.**

- La politique culturelle internationale britannique est ainsi le résultat de concertations entre le **British Council** et le Ministère chargé des affaires étrangères. Les rapports annuels du *British Council* tiennent lieu de formalisation des grandes orientations stratégiques du pays en la matière.
- Au Portugal, *l'Institut Camões* assure l'orientation, la coordination et l'exécution de la politique culturelle externe du Portugal. Il a notamment quelques missions stratégiques comme le suivi des activités des Centres Culturels Portugais à l'étranger, la négociation, la signature et l'exécution d'accords de coopération, le versement de subventions à des acteurs portugais ou étrangers se consacrant à la diffusion de la langue ou de la culture portugaise et la participation aux activités d'institutions culturelles étrangères et internationales.
- Enfin, on peut également mentionner l'**IKS (Danish Secretariat for International Cultural Relations)**<sup>13</sup>, structure publique de coordination des différentes activités menées à l'échelle internationale dans le domaine de la culture, qui participe, avec les Ministères de la culture et des affaires étrangères danois, à la formulation de la stratégie à long terme.

Enfin, les **autorités régionales ou locales** ont des compétences stratégiques qui les placent comme décideurs en matière de CESCO. On retrouve ce type de décideurs dans le cas des organisations institutionnelles fortement décentralisées ou fédérales comme en **Allemagne**, en **Autriche**, en **Italie** et en **Espagne**<sup>14</sup>. Ainsi en Italie, les régions qui bénéficient d'une personnalité juridique propre sont autonomes vis-à-vis du Ministère des Affaires étrangères et du Ministère des biens et des activités culturels en matière de culture. La région du Lazio définit ainsi sa stratégie en matière de biens et de services culturels dans un plan sectoriel régional. Ce dernier comprend des activités à l'international et est appliqué par chaque échelon administratif de la région. Le champ d'application de la stratégie définie par ces autorités régionales ou locales ne s'applique donc pas à une échelle nationale. D'une manière générale, les autorités publiques régionales ont une influence limitée<sup>15</sup>.

La **Belgique** constitue un cas particulier en matière d'organisation décisionnelle de la CESCO; celle-ci est en effet de la compétence de chacune des Communautés flamande, française et germanophone qui, par le biais de son autorité fédérée<sup>16</sup>, décide et intervient de façon totalement autonome. Son cas est donc difficilement comparable avec celui des autres Etats étudiés où il existe une organisation nationale de la CESCO dans laquelle interviennent

---

<sup>12</sup> Le volet opérationnel de ces acteurs est abordé dans la partie 2.2.2 à partir de la p.20

<sup>13</sup> Secrétariat danois aux relations culturelles internationales

<sup>14</sup> Au Royaume-Uni, les gouvernements de chacune des provinces (Ecosse, Pays de Galles et Irlande du Nord) sont également dotés d'une compétence propre en matière de politique culturelle sur leur sol national. Cette politique est mise en œuvre par chacun des *Arts Council* nationaux (écossais, gallois et irlandais du nord). La coopération dans les pays tiers est en revanche davantage le fait du gouvernement du Royaume-Uni et d'un organe commun, le *British Council*.

<sup>15</sup> Source : questionnaire acteurs, A8

<sup>16</sup> Ministère de la Communauté flamande (Administration de la culture), Ministère de la Communauté germanophone (Service de la culture) et Commissariat Général aux Relations Internationales pour la Communauté française

certaines autorités publiques régionales ou locales comme notamment en Italie, en Autriche et en Allemagne.

Enfin, il convient de souligner qu'aucun de ces décideurs n'est spécialisé dans la CESCO : ils disposent dans la plupart des cas de départements dédiés à la coopération culturelle extérieure sans distinction de périmètre géographique entre les Etats membres de l'Union européenne ou de l'EEE et les pays tiers. Il n'existe donc pas au niveau décisionnel d'organisation spécifique de CESCO, celle-ci s'inscrit dans l'organisation consacrée à la coopération culturelle en générale.

**La stratégie de CESCO nationale est essentiellement arrêtée par les Ministères chargés des affaires étrangères et les Ministères chargés des affaires culturelles. De façon marginale, des structures déléguées rattachées aux Ministères chargés des affaires étrangères interviennent dans la formulation de la politique de coopération culturelle extérieure du pays. C'est le cas au Portugal, au Royaume-Uni et dans une moindre mesure au Danemark. Enfin, dans certains pays fortement décentralisés ou fédéraux, les autorités régionales ou locales définissent une stratégie de CESCO à leur échelle. C'est notamment le cas en Allemagne, en Autriche, en Espagne et en Italie.**

### ■ Les grands types d'organisation décisionnelle

A l'échelle nationale, la définition de la CESCO revient en priorité aux deux administrations centrales en charge des affaires culturelles et des affaires internationales. On note cependant une différenciation dans le poids de chacune de ces administrations selon l'optique retenue et selon que l'accent est davantage porté sur la dimension culturelle ou sur la dimension affaires étrangères. Trois grands types d'organisation se dégagent :

#### – Les organisations dominées par le Ministère chargé des affaires étrangères

Ce type d'organisation concerne huit pays<sup>17</sup> et la Communauté française de Belgique. Il s'agit pour l'essentiel de pays jouant un rôle déterminant dans les relations internationales et disposant de ce fait d'une politique étrangère développée.

Dans ce type d'organisation, la CESCO est plutôt intégrée à la politique étrangère. Le Ministère chargé des affaires étrangères est alors le principal décideur<sup>18</sup>. Le Ministère chargé de la culture n'est cependant pas totalement absent mais son rôle est secondaire voire négligeable en matière stratégique. A titre d'exemple, en Italie, le Ministère des biens et des activités culturels donne son avis au Ministère des Affaires étrangères mais c'est ce dernier qui arrête la politique de CESCO.

Cette organisation décisionnelle se caractérise également par l'existence de puissants réseaux culturels implantés à l'étranger. Sur l'ensemble des grands réseaux d'instituts culturels implantés dans les pays tiers, la plupart (six<sup>19</sup> sur huit) appartiennent à ce premier groupe de pays.

Enfin, ces pays sont en général actifs dans une ou plusieurs organisations de coopération régionale. C'est le cas de sept pays<sup>20</sup> et de la Communauté française de Belgique. On peut notamment citer l'exemple de la France et de la Communauté française de Belgique qui font partie de l'Organisation internationale de la Francophonie et sont membres de son opérateur principal, l'Agence intergouvernementale de la Francophonie. L'Agence met notamment en

---

<sup>17</sup> Allemagne, Autriche, Espagne, Finlande, France, Italie, Norvège, Royaume-Uni. Source : questionnaire pays, Q4

<sup>18</sup> Source : questionnaire pays, Q25/Q26

<sup>19</sup> *Goethe Institut* (Allemagne), *Kulturforen* (Autriche), *Institut Cervantes* (Espagne), *Alliances françaises* et *instituts culturels français* (France), *Instituts italiens* (Italie), *British Council* (Royaume-Uni).

<sup>20</sup> Autriche, Espagne, Finlande, France, Norvège, Royaume-Uni. Source : questionnaire pays, Q33

œuvre des programmes de coopération culturelle décidés par les Sommets des Chefs d'Etat et de gouvernements des pays de langue française.

– **Les organisations dominées par le Ministère chargé des affaires culturelles**

Ce type d'organisation concerne trois pays (Islande, Liechtenstein, Luxembourg)<sup>21</sup> ainsi que les Communautés flamande et germanophone de Belgique. Il s'agit pour l'essentiel de « petits » pays en terme de moyens pour peser dans les relations diplomatiques internationales.

Dans ce type d'organisation, la CESCO relève davantage de la politique culturelle. Le Ministère chargé des affaires culturelles est alors le principal décideur en matière de politique culturelle extérieure<sup>22</sup>. L'optique est en premier lieu culturelle. L'initiative des acteurs culturels nationaux tient une place essentielle dans l'action à l'international.

Les Ministères chargés des affaires étrangères ne sont pas absents mais leur rôle reste limité. Ils interviennent essentiellement dans le cadre de la négociation des accords bilatéraux et sollicitent alors l'expertise du Ministère chargé de la culture pour les volets culturels. Ainsi, au Liechtenstein, la définition de la politique de coopération culturelle extérieure revient au Ministère de la Culture. Cependant, le Ministère des Affaires étrangères peut intervenir dans le cadre de la signature d'accords internationaux. Dans ce cas, celui-ci sollicite les représentants du Ministère de la Culture pour traiter des questions qui relèvent de leur compétence.

Par ailleurs, ce type d'organisation décisionnelle est marqué par la faible participation à des organisations de coopération régionale. En effet, si dans l'ensemble ces pays sont actifs au sein du Conseil de l'Europe et de l'UNESCO, ils sont peu actifs dans des organisations de coopération régionale. Seule l'Islande fait exception dans ce domaine. Elle est ainsi impliquée dans des organisations du Nord de l'Europe : le *Council of the Baltic Sea States*<sup>23</sup>, le *Nordic Council of Ministers*<sup>24</sup>.

– **Les organisations duales**

Le dernier type d'organisation décisionnelle regroupe les pays dans lesquels la politique de CESCO relève à la fois de la politique culturelle et de la politique étrangère. Il s'agit du Danemark, de la Grèce, de l'Irlande, des Pays-Bas, du Portugal et de la Suède. On peut distinguer deux sous-groupes :

- le premier concerne les pays structurés autour d'un décideur principal, le Ministère chargé des affaires culturelles (Danemark, Grèce et Irlande) ;
- le second regroupe les pays qui ne distinguent pas de décideur principal<sup>25</sup> (Pays-Bas, Portugal, Suède).

Ce dernier groupe est plus hétérogène. Les Pays-Bas présentent l'exemple de coopération la plus approfondie entre le Ministère des Affaires étrangères et le Ministère chargé des affaires culturelles. En effet, l'ensemble des décisions en matière de coopération culturelle internationale sont prises de façon concertée par les deux administrations centrales. Par ailleurs, un budget commun a été mis en place à la fin des années 90. Le *HGI-culture* est un fonds géré directement par les deux administrations avec pour objectif d'intensifier les activités de coopération culturelle internationale.

On note enfin que tous les pays de ce dernier type d'organisation s'appuient sur des réseaux d'ambassades qui sont considérés comme des relais importants de la CESCO (à l'exception de l'Irlande).

---

<sup>21</sup> Source : questionnaire pays, Q4

<sup>22</sup> Source : questionnaire pays, Q25/Q26

<sup>23</sup> Conseil des Etats de la Mer Baltique : Danemark, Estonie, Finlande, Allemagne, Islande, Lettonie, Lituanie, Norvège, Pologne, Russie, Suède et la Commission européenne. Source : [www.um.dk](http://www.um.dk)

<sup>24</sup> Conseil nordique des Ministres

<sup>25</sup> Source : questionnaire pays, Q4 et Q25/26



Ils participent aussi à des organisations de coopération régionales. Ainsi, le Danemark, le Portugal et la Suède sont actifs dans de telles organisations. Il s'agit d'organisations des pays nordiques pour le Danemark et la Suède, comme *Ars Baltica*, et d'organisations tournées vers les anciennes colonies, comme par exemple dans le cas du Portugal avec la Communauté des Pays de Langue Portugaise (CPLP).

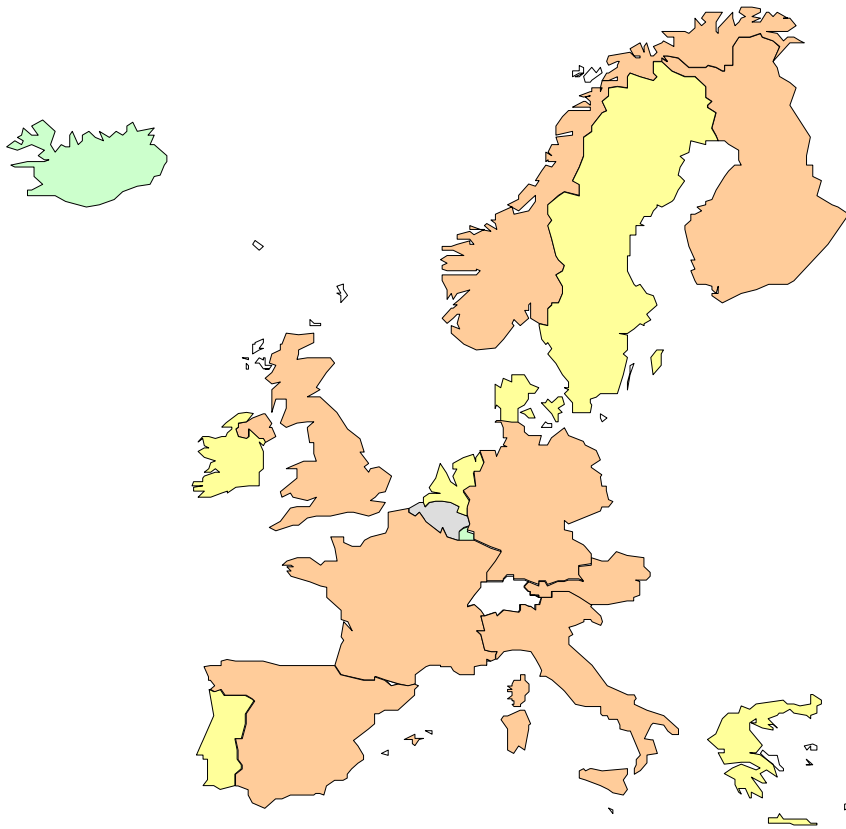
**Trois types d'organisation décisionnelle se dégagent en fonction de l'approche de CESCA retenue :**





**1. Les organisations pour lesquelles le Ministère chargé des affaires étrangères se montre chef de file dans la coopération culturelle extérieure fortement corrélée à la politique étrangère. Cela concerne l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Italie, la Norvège, le Royaume-Uni et la Communauté française de Belgique.**

**2. Les organisations dominées par le Ministère chargé des affaires culturelles intègrent plutôt la CESCA à la politique culturelle. Cela concerne les Communautés flamande et germanophone de Belgique, l'Islande, le Liechtenstein et le Luxembourg, pays moins présents sur la scène diplomatique internationale.**

**3. Les organisations duales considèrent que la CESCA relève à la fois de leur politique culturelle et de leur politique étrangère. Cela concerne le Danemark, la Grèce, l'Irlande, les Pays-Bas, le Portugal et la Suède. Cela suppose une coordination entre les ministères dès la définition de la stratégie.**

## La politique de coopération culturelle extérieure dans les Etats étudiés



-  Pays dans lesquels la coopération culturelle extérieure est intégrée à la **politique étrangère**
-  Pays dans lesquels la coopération culturelle extérieure est intégrée à la fois à la **politique culturelle et à la politique étrangère**
-  Pays dans lesquels la coopération culturelle extérieure est intégrée à la **politique culturelle**
-  Cas particulier de la Belgique :  
La coopération culturelle extérieure de la Communauté française est intégrée à la politique étrangère  
La coopération culturelle extérieure des Communautés flamande et germanophone est intégrée à la politique culturelle

**Quelle est l'organisation décisionnelle principalement retenue par les Etats membres/pays de l'EEE en matière de CESCA ?**

L'organisation décisionnelle s'entend comme l'agencement des entités qui déterminent la politique de CESCA à l'échelle du pays ou à un niveau infra-national, le cas échéant. Elles se composent de décideurs. Ces derniers définissent les grandes orientations stratégiques qui s'imposent à un certain nombre d'acteurs opérationnels.

On distingue trois catégories de décideurs : les administrations centrales, les organismes intermédiaires et les autorités publiques régionales ou locales.

Les administrations centrales et plus précisément les ministères chargés des affaires étrangères et les ministères chargés des affaires culturelles sont les principaux décideurs en matière de CESCA.

Certains organismes intermédiaires jouent également un rôle d'influence dans la définition de la politique de CESCO. Ainsi, le *British Council* au Royaume-Uni, l'Institut Camoës au Portugal et dans une moindre mesure l'IKS<sup>26</sup> au Danemark, prennent part à l'élaboration des orientations stratégiques qui s'appliquent à l'échelle de leurs pays.

Enfin, dans certains pays fortement décentralisés ou fédéraux, les autorités régionales ou locales définissent une stratégie de CESCO à leur échelle. C'est notamment le cas en Allemagne, en Autriche, en Espagne et en Italie.

D'une manière générale, les organisations décisionnelles sont dominées par un ou plusieurs de ces décideurs selon que la CESCO est considérée sur le plan de la politique étrangère, de la politique culturelle ou des deux à la fois. On peut ainsi distinguer trois grands types d'organisation décisionnelle :

1. Les organisations dominées par le Ministère chargé des affaires étrangères et dans lesquelles la CESCO est fortement corrélée à la politique étrangère (Allemagne, Autriche, Espagne, Finlande, France, Italie, Norvège, Royaume-Uni, Communauté française de Belgique).
2. Les organisations dominées par le Ministère chargé des affaires culturelles et dans lesquelles la CESCO est plutôt intégrée à la politique culturelle (Communautés flamande et germanophone de Belgique, Islande, Liechtenstein, Luxembourg)
3. Les organisations duales qui intègrent la CESCO à la fois dans les politiques culturelles et dans les politiques étrangères (Danemark, Grèce, Irlande, Pays-Bas, Portugal, Suède).

On note que ces organisations ne sont pas spécialisées dans la CESCO mais envisagent la coopération culturelle dans son ensemble, tous pays tiers confondus.

---

<sup>26</sup> *Danish Secretariat for International Cultural Relations*

## 2.2.2. Organisation opérationnelle de la CESCO

### Qui sont les acteurs qui agissent en matière de CESCO opérationnelle?

Les décideurs de la coopération culturelle extérieure sont relayés sur le terrain par des acteurs intervenant dans la mise en œuvre des actions. Il s'agit de dresser à présent un tableau général représentatif du fonctionnement opérationnel de la coopération culturelle avec les pays tiers au sein de l'ensemble des Etats membres de l'UE et de l'EEE.

#### ■ Les administrations centrales

Dans la majorité des pays membres de l'UE et de l'EEE, **les administrations centrales ne jouent aucun rôle opérationnel** en matière de CESCO, à l'exception de six Etats et des trois communautés belges. Les Ministères chargés de la culture conservent en effet un rôle opérationnel en Italie et au Liechtenstein. Ce sont en revanche plutôt les Ministères des affaires étrangères qui, en Islande et en Finlande, interviennent directement dans la CESCO. Enfin, en Grèce, en France et au sein des trois Communautés de Belgique, ce sont les deux Ministères chargés de la culture et des affaires étrangères qui mettent ponctuellement en œuvre des actions de CESCO.

**Ils convient néanmoins de nuancer la teneur du rôle opérationnel des administrations centrales.** En effet, elles sont généralement davantage **initiatrices** de programmes et d'actions. Elles se chargent ensuite d'en encadrer la mise en œuvre plus que d'en assurer elle-même les réalisations concrètes. Le Ministère français de la culture (DGCID<sup>27</sup>) est à l'origine des programmes de Saisons étrangères, dont l'AFAA<sup>28</sup>, avec d'autres opérateurs culturels, assure la mise en œuvre. Le Ministère grec chargé de la culture est l'initiateur du programme *Cultural Olympiad*, dont les manifestations concrètes passent par l'intervention d'une multitude d'organisations culturelles.

**Les administrations centrales interviennent rarement directement dans la mise en œuvre opérationnelle des activités de CESCO.**

#### ■ Les autorités publiques régionales et locales

En dehors de fonctions décisionnelles, les **autorités publiques régionales** jouent un rôle opérationnel en matière de coopération culturelle extérieure, et notamment en Italie, où prévaut un système fortement décentralisé de gestion des politiques culturelles. En Autriche et en Allemagne, les différents *Länder* interviennent aussi fréquemment dans la CESCO, soit par des actions directes, soit par le biais de financements et d'octroi de subventions à des acteurs opérationnels publics, associatifs ou privés.

Les **grandes capitales européennes** jouent également un rôle en matière de coopération culturelle avec l'étranger. Elles mènent des opérations de jumelages avec des capitales étrangères, et peuvent organiser des événements de promotion des cultures étrangères, à l'image de la ville de Paris qui célèbre l'Année de la Chine en 2004. Vienne s'attache quant à elle à promouvoir ses richesses culturelles par des actions de « marketing touristique », et s'appuie pour les mettre en œuvre sur des représentations implantées à l'étranger, principalement dans les pays d'Europe centrale et orientale mais aussi en Asie, à Hong Kong et Tokyo.

<sup>27</sup> Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement

<sup>28</sup> Association Française d'Action Artistique

Dans certains Etats, notamment en Italie, en Autriche et en Allemagne, la mise en œuvre opérationnelle des activités de coopération extérieure dans les secteurs de la culture et de l'audiovisuel avec les pays tiers est pour une large part le fait d'autorités publiques régionales.

Certaines capitales européennes sont également particulièrement actives en la matière.

### ■ Les structures publiques déléguées

La mise en œuvre opérationnelle est généralement déléguée à de grandes organisations publiques ou semi-publiques, dépendant plus ou moins étroitement des Ministères.

Si l'on ne s'intéresse qu'aux acteurs principaux de la CESCA à l'intérieur de chacun des Etats étudiés, on remarque qu'il existe dans la majorité d'entre eux au moins **une à deux structures publiques rattachées institutionnellement au Ministère chargé de la culture ou à celui chargé des affaires étrangères.**

**Ainsi, les principales structures rattachées aux Ministères chargés de la culture mettant en œuvre des projets de CESCA sont les suivantes :**

- les *Arts Council* régionaux du Royaume-Uni, d'Irlande et de Finlande, qui constituent des structures semi-publiques ; elles s'organisent de façon autonome, mais dépendent financièrement entièrement du Ministère chargé de la culture, dont elles sont chargées d'appliquer la politique culturelle,
- le *Danish Arts* au Danemark, l'INAEM<sup>29</sup> et l'ICAA<sup>30</sup> en Espagne, le *Norsk Kulturrad* en Norvège,
- dans le secteur de l'**audiovisuel**, citons le CNC<sup>31</sup> français, le Centre grec du Film, le *Film Council* britannique, *Irish Film Board* en Irlande et l'ICAM<sup>32</sup> au Portugal. Ceux-ci dépendent eux aussi directement des Ministères chargés de la culture.

**D'autre part, sont rattachés aux Ministères chargés des affaires étrangères**

- des acteurs de type réseau, constitués d'un nombre variable de représentations locales implantées dans des pays tiers et se substituant le cas échéant au rôle des ambassades en matière culturelle. Ce type de structure existe dans onze des Etats étudiés<sup>33</sup>,
- d'autres acteurs de premier rang et dépendant institutionnellement et/ou financièrement des Ministères chargés des affaires étrangères : l'IFA<sup>34</sup> en Allemagne (statut privé), le DCCD<sup>35</sup> au Danemark, NORAD en Norvège, *Foundation for hellenic culture* en Grèce (statut privé) et l'AFAA<sup>36</sup> en France.

---

<sup>29</sup> *Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música*

<sup>30</sup> *Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales*

<sup>31</sup> Centre National de la Cinématographie

<sup>32</sup> *Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimedia*

<sup>33</sup> Ce type de structure est décrit plus précisément ci-après

<sup>34</sup> *Institut für Auslandsbeziehungen*

<sup>35</sup> *Danish Center for Culture and Development*

<sup>36</sup> Association Française d'Action Artistique

En règle générale, la mise en œuvre opérationnelle de la stratégie nationale est déléguée par les décideurs à des organisations publiques ou semi-publiques, dépendant soit du Ministère chargé de la culture, soit de celui chargé des affaires étrangères, à l'image des acteurs-réseaux décrits dans le paragraphe suivant. Les liens administratifs et financiers entre les autorités nationales et ces structures sont analysés par la suite<sup>37</sup>.

### ■ Les acteurs-réseaux

Parmi les structures déléguées opérationnelles se distinguent particulièrement les acteurs-réseaux, qui jouent un rôle important en matière de coopération culturelle extérieure. Ils sont tous des acteurs directs de la coopération culturelle ; ils ont un rôle opérationnel, mais parfois aussi de financeurs. Ces acteurs ont en commun le fait qu'ils se présentent sous la forme **d'un réseau de structures et de représentations présentes dans des pays tiers**.

Dans la moitié des Etats étudiés (neuf pays), il existe au moins un **réseau de structures-relais à vocation spécifiquement culturelle implantées dans des pays tiers**<sup>38</sup>. C'est le cas en Allemagne (*Goethe-Institut Inter Nationes* principalement), en Autriche (Forums culturels), en Espagne (Institut Cervantes), en Finlande (*Finnish Cultural and Scientific Institutes Abroad*), en France (les Instituts culturels à l'étranger, services extérieurs du Ministère des affaires étrangères, mais aussi le réseau des Alliances françaises), en Grèce (*Foundation for Hellenic Culture*), en Italie (Instituts culturels), au Portugal (Institut Camoes) et au Royaume-Uni (*British Council*).

Ces réseaux sont pour la plupart uniques dans chacun des Etats membres de l'UE ou de l'EEE auquel ils se rattachent<sup>39</sup>. Ils sont spécifiquement dédiés à la coopération culturelle avec les pays dans lesquels ils sont présents et y complètent l'action des ambassades pour les affaires culturelles. Les Forums culturels autrichiens<sup>40</sup>, créés récemment, ont ainsi par exemple repris le rôle culturel auparavant attribué à des Instituts culturels et aux attachés culturels employés dans les ambassades ; dans les pays où il n'existe pas de Forum culturel, les ambassades conservent leur attribution en matière culturelle.

Ces réseaux sont de **taille très variable** et peuvent couvrir de quelques pays à plus d'une centaine :

- Les réseaux les moins étendus sont ceux rattachés aux Etats de taille moyenne : la *Foundation for Hellenic Culture* dispose à ce jour de 7 représentations à l'étranger, dont 3 antennes dans des pays tiers et un représentant au Maroc, tandis que les réseaux portugais, finnois et autrichiens sont implantés respectivement dans 12, 15 et 25 pays.
- Les réseaux des « grands » Etats sont plus vastes : les Instituts culturels italiens sont présents dans 61 pays, le *Goethe-Institut Inter Nationes* dans 76 pays, le *British Council* dans 109 pays et les Alliances françaises dans 138 pays.

---

<sup>37</sup> Cf. partie 2.2.4 à partir de la p.30

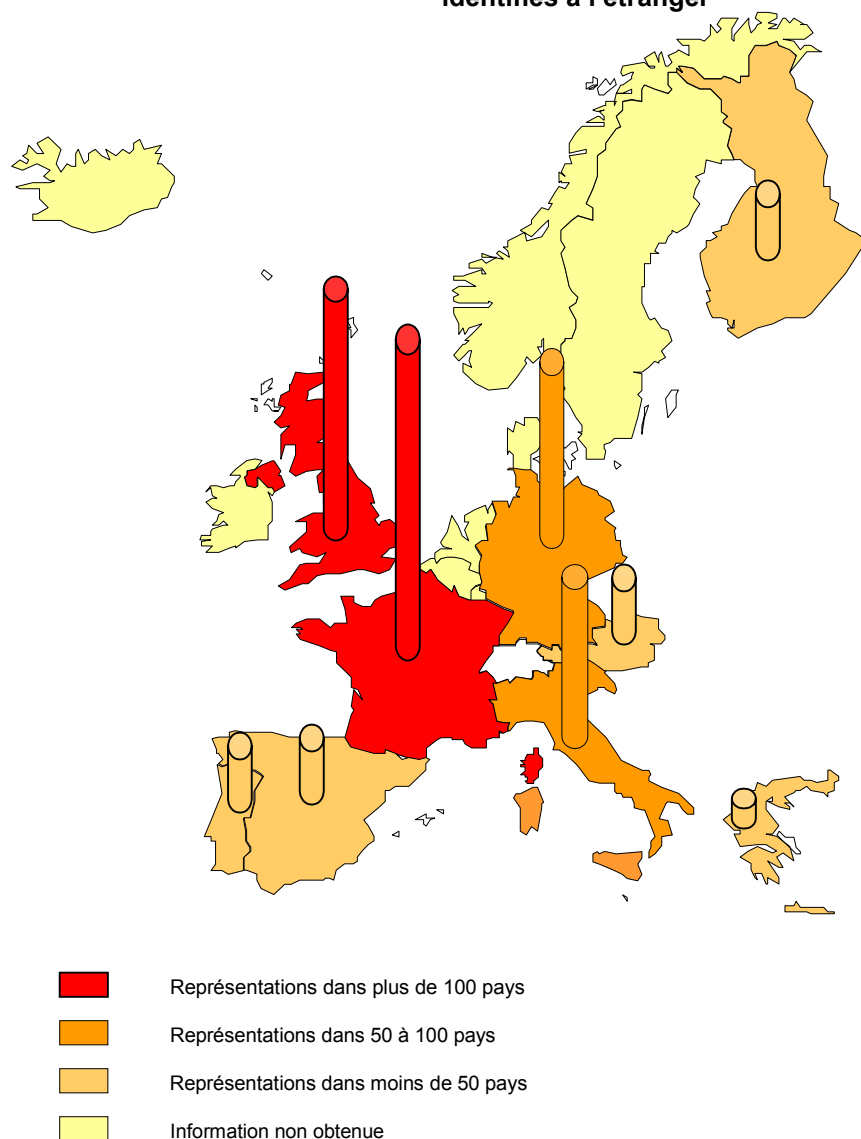
<sup>38</sup> Source : Q28 + Monographies (Belgique et Danemark)

<sup>39</sup> Exception en France

<sup>40</sup> *Kulturforen*

L'Europe des acteurs-réseaux culturels se présente comme suit :

### Nombre de représentations des acteurs-réseaux identifiés à l'étranger



Sur le plan administratif, les acteurs-réseaux dépendent généralement du Ministère chargé des affaires étrangères<sup>41</sup> et sont presque toujours dotés d'un statut public ou associatif. Néanmoins, ils constituent parfois, notamment dans le cas des Instituts culturels français à l'étranger ou dans celui des forums culturels autrichiens, des services déconcentrés du Ministère des affaires étrangères, sans personnalité morale propre.

Les pays ne disposant pas de telles structures-réseaux sont les « petits » Etats et certains pays nordiques<sup>42</sup> : Irlande, Luxembourg, Liechtenstein, Pays-Bas, les trois communautés belges, Danemark, Islande, Suède<sup>43</sup> et Norvège.

<sup>41</sup> Le *Goethe-Institut Inter Nationes* est une association de droit privé financée par le Ministère chargé des affaires étrangères

<sup>42</sup> Source : Q28 (Existe-t-il au moins un réseau de structures relais (hors ambassades) présent dans des pays tiers ?)

<sup>43</sup> La Suède dispose néanmoins de deux centres culturels à l'étranger : Alexandrie et Paris.

**Les réseaux jouent un rôle prépondérant en matière de CESCO. Dans neuf pays de l'UE et de l'EEE, les structures-réseaux complètent l'action des ambassades en matière culturelle dans les pays où ils sont présents.**

### ■ Les ambassades

Les ambassades sont des relais entre les Ministères chargés des affaires étrangères et les autorités nationales dans les pays tiers. Elles ont généralement une large compétence en matière culturelle et interviennent sur le plan opérationnel dans la mise en œuvre de projets de CESCO dans les pays où elles sont implantées.

Elles jouent cependant un rôle différencié selon les pays :

**Leur rôle est plus ou moins développé selon la présence ou non d'une représentation locale de structure-réseau à qui l'essentiel des affaires culturelles est en grande partie délégué.** En Autriche, par exemple, les Forums culturels se sont totalement substitués aux ambassades en matière culturelle.

Inversement, en l'absence de structures-réseau, les ambassades conservent généralement l'intégralité de leur compétence en matière de CESCO. Ainsi, dans cinq des neuf Etats ne disposant pas de réseau culturel, à savoir la Norvège, la Suède, le Danemark, le Luxembourg et les Pays-Bas, le rôle des ambassades est considéré comme particulièrement important<sup>44</sup>. A titre d'exemple, l'acteur norvégien dans l'aide au développement *NORAD* s'appuie et coopère étroitement avec le réseau des ambassades à l'étranger pour définir des priorités le plus en adéquation possible avec les besoins des pays tiers avec lesquels il coopère.

Dans les autres Etats, le rôle des ambassades reste souvent perçu comme réellement important malgré l'existence de structures-réseau. Leur implication dans la coopération culturelle extérieure est ainsi considérée comme importante en France et en Autriche, et comme assez importante en Allemagne, en Autriche et en Grèce. Au total, le rôle des ambassades dans la coopération culturelle extérieure est finalement reconnu comme important dans dix des Etats étudiés<sup>45</sup>. Concernant les autres Etats, il est apparu difficilement lisible.

**Dans les Etats ne disposant pas de structures-réseaux, comme d'ailleurs dans la majorité des autres Etats de l'UE/EEE et notamment en France et en Espagne, les ambassades conservent un rôle important en matière culturelle. Ce rôle est d'autant plus fondamental en l'absence de représentations locales de structures-réseau.**

### ■ Les autres organisations culturelles

La CESCO opérationnelle est enfin mise en œuvre par une multitude d'autres acteurs de « terrain » : ils sont sans lien direct avec les autorités nationales, et leur budget global est généralement limité par rapport à celui des organisations déléguées du gouvernement. Leurs missions en matière culturelle sont très diverses d'une organisation à l'autre, et leurs objectifs sont souvent thématiquement et géographiquement plus ciblés que ceux des structures déléguées.

Ces structures sont publiques ou privées, et présentent des statuts très divers : associations, fondations, etc. Leurs ressources peuvent être de différentes origines :

- Dans certains Etats, ce sont les **Ministères qui se reposent directement sur une multitude d'organismes intermédiaires et d'institutions culturelles** de tailles variables, publics ou privés, pour la mise en œuvre opérationnelle de leurs objectifs de CESCO. C'est le cas notamment en Allemagne, au Luxembourg, aux Pays-Bas, en

---

<sup>44</sup> Source : Q32

<sup>45</sup> Source : Q32



Italie, en Islande, en Irlande, en Grèce et dans la Communauté flamande notamment par l'intermédiaire de ces points d'appui.

Parmi les acteurs de cette catégorie, on trouve des associations, des musées, des théâtres, des salles de concert, etc.

- Ce peut être aussi les **structures déléguées** qui, lorsqu'elles sont dotées d'une compétence en matière financière, délèguent à leur tour une partie de leurs activités de CESCO opérationnelle à ces acteurs « de terrains » de plus petite envergure, auxquels elles octroient des subventions ponctuelles et récurrentes. C'est le cas de l'*Arts Council* dont l'une des compétences est la redistribution des fonds publics à des acteurs culturels opérationnels britanniques.

Exemples : *Visiting Arts*, financé par l'*Arts Council of England* et travaillant en collaboration avec le *British Council*, les *Irish Film Center* et *Contemporary Music Center* financé par l'*Arts Council* irlandais

- Une autre source de financement public provient **d'autorités publiques régionales ou locales**, comme la ville de Vienne.

Exemples : *Music Information Center Austria*, financé par des fonds publics venant de la Chancellerie et de la ville de Vienne en particulier

- Enfin, certains de ces acteurs de CESCO ne disposent que de **ressources propres ou d'origine privée** :

Exemples : Fondation *Bertelsmann* en Allemagne, Fondation *CINI* en Italie, etc.

**On trouve parmi les acteurs opérationnels des acteurs « de terrains », présentant des statuts variés (structures publiques, associations, etc.), ou des acteurs privés dont les degrés d'intervention dans la CESCO sont variables. Beaucoup reçoivent des financements, ponctuelles ou récurrentes, de la part des administrations centrales ou des structures publiques déléguées, voire des autorités publiques régionales.**

#### **Qui sont les acteurs opérationnels de CESCO ?**

**Les acteurs opérationnels sont ceux qui mettent concrètement en œuvre la coopération culturelle. Ils sont très variés tant dans leur statut (privé, public) que dans leur forme (association, établissement public, organisation de coopération régionale...).**

**La mise en œuvre de la CESCO est généralement déléguée à des organisations publiques ou semi-publiques, dépendant soit du Ministère chargé de la culture, soit de celui chargé des affaires étrangères. A ce titre, les acteurs-réseaux jouent un rôle prépondérant.**

**Dans les Etats ne disposant pas de structures-réseaux, comme d'ailleurs dans la majorité des autres Etats de l'UE/EEE et notamment en France et en Espagne, les ambassades conservent un rôle important en matière culturelle.**

**Dans certains Etats, notamment en Italie, en Autriche et en Allemagne, la mise en œuvre opérationnelle des activités de CESCO est également pour une large part le fait d'autorités publiques régionales et de villes importantes.**

**Enfin, parmi les acteurs opérationnels figurent des acteurs « de terrain », présentant des statuts divers (associations, fondations) et dont les degrés d'intervention dans la CESCO sont variables.**

### 2.2.3. Les acteurs transnationaux

On peut enfin distinguer une dernière catégorie d'acteurs qui prennent part à des degrés divers à la coopération culturelle. Il s'agit des acteurs de dimension transnationale qui se caractérisent par le fait qu'ils regroupent des acteurs et/ou décideurs de plusieurs Etats.

En dehors de ce trait commun, cet ensemble est hétérogène : organisation internationale (ex. UNESCO), organisation inter-gouvernementale, fondation, réseau international opérationnel, etc.

Ces organisations présentent ainsi des dissemblances fondamentales au niveau de leurs statuts et des Etats impliqués qui déterminent différents types de coopération : coopération internationale, régionale ou bilatérale.

#### ▪ Les organisations de coopération internationale

- L'**UNESCO**, née en 1945, est une agence spécialisée des Nations Unies regroupant au total 190 Etats et dont l'objectif est extrêmement « vaste et ambitieux : construire la paix dans l'esprit des hommes à travers l'éducation, la science, la culture et la communication. »<sup>46</sup> Elle intervient donc fréquemment dans des actions de coopération impliquant Etats membres de l'UE/EEE et pays tiers dans des domaines généralement à dimension culturelle, et veut se placer en tant qu'artisan du dialogue et de la collaboration entre les peuples. Cependant, l'UNESCO vise davantage la coopération culturelle internationale que la CESCO spécifiquement.
- Par ailleurs, plusieurs Etats membres de l'Union européenne ont développé, individuellement, une coopération avec des pays tiers dans le cadre d'organisations intergouvernementales regroupant des pays tiers. C'est le cas notamment de la **Commonwealth Foundation** et de la **Communauté des Pays de langue portugaise (CPLP)**. On peut également citer le cas de la France et de la Communauté française de Belgique qui participent aux activités de l'**Agence de la Francophonie** qui met notamment en œuvre des programmes de coopération culturelle décidés par les Sommets des chefs d'Etat et de gouvernement des pays de langue française.
- Enfin, des réseaux strictement culturels regroupent des acteurs culturels originaires de plusieurs pays et travaillant dans un domaine culturel spécifique. On peut citer l'exemple du **European League of Institutes of Arts (ELIA)** qui a pour vocation de relier les écoles d'art européenne mais aussi originaires de pays tiers (environ une cinquantaine d'écoles situées notamment aux Etats-Unis, au Canada, en Australie et en Russie). L'association **European Network for Children and Young People (EunetArt)** s'inscrit également dans cette catégorie. Il s'agit d'un réseau d'organisations artistiques dédiées aux enfants. Elle est ouverte aux pays tiers et compte parmi ses membres des organisations australiennes, canadiennes ou russes. Enfin, l'association **Informal European Theater Meeting** cherche à développer les échanges d'expérience et de savoir-faire dans le domaine des arts vivants. Cet échange de savoir s'adresse notamment à des professionnels des arts de la scène des pays tiers.

#### ▪ Les organisations de coopération régionale :

- Le **Conseil de l'Europe**, créé en 1949, est une organisation de coopération régionale. Les adhésions successives dans les années 90 de 21 pays d'Europe centrale et orientale lui ont permis d'acquérir une dimension véritablement paneuropéenne. Elle a par ailleurs accordé le statut d'observateurs à 4 pays tiers, hors Saint-Siège, (Etats-Unis, Canada, Japon et Mexique). Ses objectifs sont également très vastes et impliquent fréquemment l'organisation d'activités à

---

<sup>46</sup> Source : site Internet de l'UNESCO

dimension culturelle plus que strictement artistiques, faisant intervenir certains pays tiers de la « Grande Europe » : Russie, pays de la CEI, pays des Balkans et Turquie. Celles-ci ont pour but d'une part de forger une identité européenne commune fondée sur des valeurs partagées au-delà des différences culturelles, et d'autre part de fournir un savoir-faire dans des domaines tels que notamment l'éducation, la culture et les Droits de l'Homme<sup>47</sup>.

Au niveau de la coopération régionale, les pays nordiques se distinguent particulièrement. Il existe en effet une volonté affirmée de développer des relations culturelles étroites et de promouvoir leur identité culturelle régionale. On retrouve notamment les acteurs suivants :

- Le **Nordic Council of Ministers** est une organisation de coopération régionale intergouvernementale active en matière culturelle et intervenant également avec les pays tiers. Elle rassemble exclusivement des Etats membres de l'UE et de l'EEE, dont les gouvernements se réunissent environ deux fois par an. L'organisation a développé une compétence à la fois stratégique et financière. En matière de culture, l'organisation dispose d'un fonds culturel, le *Nordic Cultural Fund*. Son objectif principal dans le domaine de la culture est de renforcer la connaissance mutuelle et l'unité culturelle des pays du Nord de l'Europe mais elle intervient aussi dans la promotion de la culture nordique à l'étranger. A titre d'exemple, en 2002 - 2003, le *Nordic Council* a organisé une tournée artistique dans différentes villes aux Etats-Unis.
- L'**Ars Baltica** est enfin un dernier exemple d'organisation de coopération régionale de type intergouvernemental. A la différence du *Nordic Council*, elle rassemble à la fois des Etats membres de l'UE/EEE, des Etats entrants (les Etats baltes) et la Russie. La coopération entre ses membres induit déjà une forme de CESCO. L'objectif de ce forum de coopération multiculturelle est d'améliorer les relations culturelles entre les pays membres. La dimension de CESCO reste donc relativement limitée à l'échelle de la région baltique.

#### ▪ Les organisations de coopération « bilatérale »

Il existe par ailleurs des fondations s'inscrivant dans le cadre d'une coopération culturelle bilatérale. Elles rassemblent un ou plusieurs Etats membres de l'UE/EEE mais un unique pays tiers. Les deux organisations identifiées coopèrent avec les Etats-Unis ; néanmoins, l'une regroupe plusieurs Etats nordiques (American-Scandinavian Foundation), la seconde ne concerne que la Grèce (Cycladic Art).

Le tableau illustre les grands types d'acteurs transnationaux intervenant en matière de CESCO.

---

<sup>47</sup> Source : site Internet du Conseil de l'Europe

TYPE	NOM	STATUT	ETATS MEMBRES	PAYS TIERS	BUDGET
<b>Organisations de coopération internationale: générale</b>					
Organisations regroupant plusieurs Etats membres et des pays tiers:	<b>UNESCO</b>	Organisation internationale	18 Etats membres UE/EEE	Environ 160 pays tiers	
Organisations regroupant un Etat membre des pays tiers:	<b>Communauté des pays de langue portugaise (CPLP)</b>	Organisation inter-gouvernementale	Portugal	Angola, Brésil, Cap-Vert, Guinée-Bissau, Mozambique, Sao Tome e Principe, Timor oriental	
	<b>Commonwealth Foundation</b>	Organisation inter-gouvernementale	Royaume-Uni	54 pays (ex-colonies britanniques)	
Organisation regroupant plusieurs Etats membres et un pays tiers:	<b>American-Scandinavian Foundation</b>	Fondation	Danemark Islande Finlande Norvège Suède	Etats-Unis	
<b>Organisations de coopération internationale: sectorielle</b>					
Réseaux d'acteurs européens:	<b>Informal European Theater Meeting (IETM)</b>		400 organisations dans des pays européens		
	<b>European league of Institutes of Arts</b>		350 membres dans des pays européens (organisation basée aux Pays-Bas)		0,8 M€
Réseaux d'acteurs européens et de pays tiers:	<b>European Network for Children and Young People (EUnetART)</b>		100 membres dans 28 pays		0,16 M€
<b>Organisations de coopération régionale</b>					
Organisations regroupant plusieurs Etats membres et des pays tiers:	<b>Conseil de l'Europe</b>	Organisation inter-gouvernementale	18 Etats membres UE/EEE	13 pays tiers parmi les Etats membres: Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Georgie, Macédoine, Moldavie, Russie, Monténégro, Turquie, Ukraine 4 pays tiers observateurs: Etats-Unis, Canada, Japon, Mexique	180,5 M€ pour 2004
	<b>Ars Baltica</b>	Organisation inter-gouvernementale	Danemark Finlande Norvège Suède Allemagne + Pologne, Estonie, Lituanie, Lettonie	Russie	
Organisations regroupant plusieurs Etats membres:	<b>Nordic Council of Ministers</b>	Organisation inter-gouvernementale	Danemark Islande Finlande Norvège Suède		- global: 19 M€ - coopération culturelle extérieure: 0,8 M€
<b>Organisations de coopération bilatérale</b>					
Organisation regroupant un Etat membre et un pays tiers:	<b>Cycladic Art</b>	Fondation	Grèce	Etats-Unis	

Source : Monographies nationales et questionnaires acteurs

### Quels sont les acteurs transnationaux ?

Les acteurs transnationaux représentent le troisième groupe d'acteurs intervenant en matière de CESCO. Il s'agit d'acteurs ayant des compétences à la fois stratégiques et opérationnelles.

On peut distinguer trois grands types d'acteurs transnationaux :

1. Les organisations de coopération internationale regroupant des pays tiers et tous ou certains Etats membres de l'UE et de l'EEE :

- L'UNESCO est ainsi fréquemment le cadre de relations de coopération entre ses Etats membres, soit entre des Etats de l'UE/ EEE et des pays tiers.

- Certains Etats membres de l'UE/ de l'EEE ont développé individuellement des liens de coopération particuliers avec certains pays tiers avec lesquels ils partagent un héritage culturel commun. C'est le cas notamment du Portugal avec la Communauté des Pays de langue portugaise ou encore du Royaume-Uni avec la *Commonwealth Foundation*. Ces organisations n'ont pas une vocation exclusivement culturelle.

- Enfin, il existe des réseaux d'acteurs culturels européens tournés vers la coopération entre pays européens mais également avec les pays tiers. Ces réseaux regroupent un ensemble d'acteurs culturels opérationnels souvent dans un domaine culturel spécifique. Ils ont pour vocation première la coopération culturelle entre professionnels internationaux.

2. Les organisations de coopération régionale soit à vocation généraliste mais intégrant un volet culturel comme le Conseil de l'Europe ou le *Nordic Council of Minister* à travers notamment la promotion de la culture des pays nordiques à l'étranger, soit strictement culturelles comme l'organisation *Ars Baltica*. A l'exception du Conseil de l'Europe qui intègre un grand nombre de pays tiers, leurs activités de CESCO restent cependant limitées et répondent essentiellement à une logique régionale.

3. Les organisations de coopération bilatérale regroupant un ou plusieurs Etats membres de l'UE ou de l'EEE mais un unique pays tiers. Il s'agit d'une catégorie d'acteurs marginale, et seules deux fondations entrant dans cette catégorie d'acteurs ont pu être identifiées.

Dans ce cadre, les pays nordiques sont particulièrement représentés. Ils se distinguent en effet par leur volonté affirmée de développer, à travers la participation active à ces organisations, des relations culturelles étroites et de promouvoir une identité culturelle propre aux pays nordiques.

#### 2.2.4. Liens de coordination et de financements entre acteurs

**Quels sont les liens de coordination et de financement entre les décideurs en matière de CESCO et les acteurs opérationnels ?**

##### ■ Remarques préliminaires

**Il s'agit ici de déterminer comment les acteurs et décideurs de CESCO interagissent. Nous aborderons dans un premier temps, l'existence de liens de coordination entre eux, puis dans un deuxième temps les liens financiers qui les unissent. L'objectif est de définir comment les organisations de CESCO s'articulent dans les différents pays.**

##### ■ La coordination dans la définition des objectifs

Des **mécanismes de coordination sont prévues entre décideurs dans la majorité des pays** (dix pays<sup>48</sup>). Cette coordination n'est pas exclusivement prévue entre un même niveau de décideurs. Ainsi, on peut citer à titre d'exemple l'organisation d'une réunion annuelle, entre les Länder, représentés par la Conférence des ministres du culte (*Kultusministerkonferenz, ou KMK*) et le niveau Fédéral, pour traiter de la coordination des actions de ces deux niveaux de décision. Au Royaume-Uni, le Ministère chargé des affaires étrangères veille à ce que les objectifs stratégiques du *British Council* soient conformes à ses propres orientations stratégiques. De plus, cette coordination est considérée dans sept pays sur dix comme souvent effective.

**La majorité des acteurs opérationnels (59%) définissent eux-mêmes leurs objectifs en matière de CESCO**, bien qu'une partie d'entre eux (23%) ne les déterminent que partiellement, en coordination avec certains décideurs. Seuls 11% des acteurs opérationnels ne disposent d'aucune autonomie dans la définition de leurs objectifs qui leur sont alors intégralement imposés par une structure tierce<sup>49</sup>.

Dans ces deux derniers cas, ce sont presque toujours les décideurs principaux, responsables stratégiques nationaux, qui leur fixent, en partie ou en totalité, leurs objectifs ; ces décideurs sont principalement les Ministères chargés de la culture ou ceux chargés des affaires étrangères<sup>50</sup>. **L'influence des décideurs sur la définition des objectifs des acteurs garantit le respect de la stratégie nationale et la cohérence des actions menées avec les objectifs généraux des Etats.**

- A titre d'exemple, les acteurs opérationnels néerlandais qui bénéficient du financement du *HGIS-culture* (fonds spécialement dédié à la coopération culturelle internationale) restent autonomes dans la mesure où ils respectent les grandes lignes directrices arrêtées dans le *Cultural Document Policy*.

Lorsque les acteurs ne définissent pas eux-mêmes leurs objectifs, il existe dans presque tous les pays, une **coordination effective entre acteurs et décideurs**. Cette coordination se présente essentiellement sous trois formes :

- sous forme de programmes de travail élaborés en commun, tels les programmes exécutifs tri-annuels en Grèce,

---

<sup>48</sup> Allemagne, Autriche, Espagne, Finlande, France, Grèce, Liechtenstein, Luxembourg, Norvège et Pays-Bas. Source : questionnaire pays, Q30

<sup>49</sup> Source : A27 (hors principaux décideurs ayant une compétence opérationnelle en matière de CESCO)

<sup>50</sup> Source : A27\*A28 (acteurs opérationnels)

- sous forme de contrats-cadre comme ceux reliant le Ministère chargé des affaires étrangères allemand à certaines organisations intermédiaires chargées de CESCA opérationnelle et qui en fixe les attributions,
- ou encore par la tenue de réunions régulières entre les décideurs et les responsables opérationnels.

Une **coordination entre décideurs et acteurs opérationnels** est ainsi prévue dans onze pays<sup>51</sup> qui la considère tous, à des degrés divers, comme effective. On note un travail de coordination particulier entre les décideurs et les acteurs chargés de la mise en œuvre de leur politique. Ainsi, en Allemagne, la tenue régulière de réunions stratégiques permet une coordination entre le Ministère des Affaires étrangères et les représentants des organismes intermédiaires comme le *Goethe Institut*. En France, l'AFAA<sup>52</sup>, opérateur délégué du Ministère des Affaires étrangères principalement et du Ministère de la culture et de la communication, est dirigée par un Conseil d'administration au sein duquel siègent néanmoins huit représentants de l'Etat (sur dix-huit membres). De plus, les orientations stratégiques arrêtées pour l'AFAA par le Ministre des Affaires étrangères conjointement avec le Ministère de la culture et de la communication font l'objet d'une convention tripartite quadriennale.

### ■ La coordination dans l'action

Si les décideurs et les acteurs agissent, à l'échelle de l'ensemble des Etats concernés par notre étude, de manière plus ou moins coordonnée, les **liens de coordination entre acteurs de CESCA dans les différents pays paraissent plus rares et moins étroits**.

Ces liens de coordination sont plutôt de nature informelle. Ils ont été identifiés dans cinq pays (Autriche, France, Luxembourg, Suède et Norvège)<sup>53</sup> ainsi que dans les communautés belges, mais il n'y a qu'en Autriche qu'ils peuvent être considérés comme étant systématiques et toujours effectifs<sup>54</sup>. Ils se manifestent par exemple à travers la conférence annuelle des ambassadeurs à laquelle sont aussi conviés les responsables culturels des Länder autrichiens (*Auslandskulturtagung*). Ces liens de coordination de l'action de CESCA sont fortement corrélés aux liens financiers existants entre acteurs. Au Royaume-Uni notamment, la coordination entre les *Arts Council* (anglais, gallois, écossais et irlandais du nord) et les acteurs culturels plus petits est d'autant plus réelle que les *Arts Council* sont pourvoyeurs de subventions pour ces acteurs.

**Dans la majorité des pays étudiés, il existe une coordination plus ou moins formelle entre les décideurs dans la définition des stratégies.**

**Au niveau des acteurs opérationnels, la majorité définit tout ou en partie eux-mêmes leurs objectifs en matière de coopération culturelle avec les pays tiers. Dans le cas contraire, ils se réfèrent presque toujours aux objectifs fixés par une administration centrale, soit le Ministère chargé de la culture soit celui chargé des affaires étrangères.**

**Dans tous les cas, et contrairement à la coordination entre acteurs nationaux, il existe dans la plupart des pays une coordination réelle et effective entre acteurs et décideurs de façon à assurer la cohérence des actions et leur conformité avec les stratégies nationales.**

### ■ Le financement des acteurs ayant une compétence opérationnelle

<sup>51</sup> Allemagne, Autriche, Espagne, France, Grèce, Liechtenstein, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Danemark, Islande et Italie. Source : questionnaire pays, Q30

<sup>52</sup> Association Française d'Action Artistique

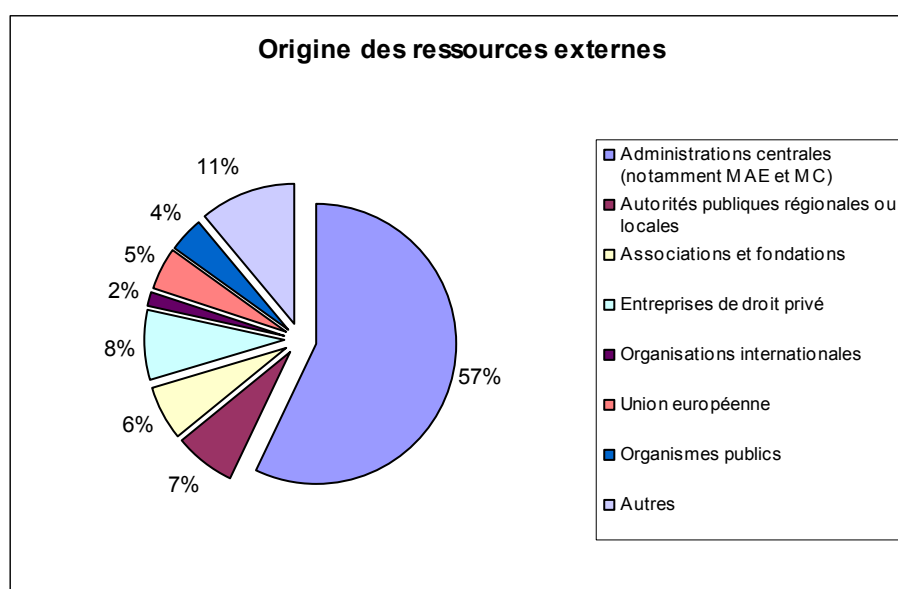
<sup>53</sup> Source : Q30 (Existe-t-il une coordination prévue entre acteurs ?)

<sup>54</sup> Source : Q30 (Cette coordination est-elle effective ?)

**La plupart des acteurs identifiés de CESCO bénéficient de ressources externes<sup>55</sup>.** Celles-ci représentent en moyenne les trois quarts de leurs ressources lorsque l'acteur bénéficie à la fois de ressources propres et de ressources externes<sup>56</sup>. Notons que, dans plusieurs pays du nord de l'Europe (Irlande, Islande et Suède), plus de la moitié des acteurs identifiés de CESCO sont financés exclusivement par des ressources externes.

**Les ressources externes correspondent principalement à des financements publics** et notamment à des subventions provenant des Ministères des affaires étrangères et des affaires culturelles.

Ainsi, dans onze pays<sup>57</sup>, le principal décideur politique en matière de coopération culturelle extérieure est également identifié comme étant le principal financeur. La grande majorité des acteurs de CESCO bénéficie en effet des financements du Ministère chargé des affaires culturelles ou des affaires étrangères<sup>58</sup> de son pays. A titre d'exemple, en Allemagne, sur les 1,13 Md€ consacrés à la politique culturelle internationale, 57% proviennent du Ministère des affaires étrangères.



Source : questionnaire acteurs A18

**Les financements des décideurs s'adressent principalement à des organismes publics.**

Ces derniers ont entre autres pour mission de financer des acteurs opérationnels. En effet, l'analyse comparative des acteurs et décideurs en matière de coopération culturelle extérieure laisse apparaître que souvent les actions de CESCO sont financées via des organismes intermédiaires eux-même financés par les administrations centrales responsables. Cette organisation du financement de la coopération culturelle extérieure est poussée à l'extrême aux Pays-Bas. Le Ministère chargé de la culture ne finance qu'exceptionnellement des projets. Les activités concrètes sont en effet financées par l'intermédiaire de fonds spécialisés qui opèrent eux-même la sélection des dossiers. Le

<sup>55</sup> Source : questionnaire acteurs A16 (hors principaux décideurs ayant des compétences opérationnelles)

<sup>56</sup> Source : questionnaire acteurs A17 (hors principaux décideurs ayant des compétences opérationnelles)

<sup>57</sup> Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, Finlande, France, Irlande, Islande, Luxembourg, Norvège. Source : questionnaire pays Q27

<sup>58</sup> Source : questionnaire acteurs A18 (hors principaux décideurs ayant des compétences opérationnelles)



Ministère se cantonne à verser une enveloppe budgétaire à ces fonds pour une période de quatre ans.

Les financements publics prennent des formes diverses :

- **financements récurrents de structures :**

Ces financements de structures ne sont pas directement liés à des projets. Il s'agit plutôt d'enveloppe gérée par les organismes délégués ou autres structures qui en bénéficient. La majorité des décideurs a recours à ce type de financement<sup>59</sup>. On peut citer quelques exemples :

- Les réseaux des *Goethe Institut* en Allemagne, des instituts *Cervantes* en Espagne, de l'*Institut Camoës* au Portugal sont ainsi financés à plus de 50% par les autorités publiques compétentes en matière de coopération culturelle extérieure (ministères chargés des affaires étrangères et ministères chargés de la culture).
- L'administration de la culture au sein du Ministère de la Communauté flamande de Belgique verse des subventions de fonctionnement à des organismes culturels qui conduisent entre autres des activités à l'international.

- **financements plus ponctuels et liés à des projets**

- Subventions versées dans le cadre d'un projet spécifique : c'est surtout le fait d'organismes intermédiaires ou de fondations de droit privé ou public. Les organismes chargés de la promotion du cinéma comme le CNC<sup>60</sup> en France, l'ICAM<sup>61</sup> au Portugal ou le *Greek Film Center* accordent des financements dans le cadre de projets de productions/co-productions cinématographiques spécifiques.
- Octroi de bourses et de prêts. Il s'agit de formes de financement plus marginales. On peut néanmoins citer l'exemple du CGRI<sup>62</sup> pour la Communauté française de Belgique qui octroie des bourses de prospection pour les artistes pour soutenir leur séjour à l'étranger (deux artistes dans le domaine des arts plastiques en ont bénéficié en 2001) ou celui de l'*Arts Council of Finland* qui soutient les échanges d'artistes.

Ces financements bénéficient en priorité à des acteurs nationaux (présents sur le sol national ou bien dans les pays tiers)<sup>63</sup>.

**En dehors des financements publics, on note que le recours au sponsoring privé n'est pas totalement négligeable.** Ainsi, certaines actions ponctuelles bénéficient de financement d'entreprises privées. Par exemple, l'opération « Jeune public : Autour de la Saison russe au Châtelet » à Paris est financée à 50% (10K€<sup>64</sup>) par Indosuez. De même, certaines fondations privées peuvent recourir aux financements de bourses accordées dans le cadre de projets artistiques.

Pour les actions ayant lieu dans les pays tiers, les entreprises privées locales sont également sollicitées. A titre d'exemple, on peut citer l'organisation du « Festival culturel de l'Union

---

<sup>59</sup> Source : questionnaire acteurs, croisement A50\*A2\*A1

<sup>60</sup> Centre National de la Cinématographie

<sup>61</sup> *Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimedia*

<sup>62</sup> Commissariat général aux relations internationales

<sup>63</sup> Source : questionnaire pays, A52

<sup>64</sup> Source : questionnaire acteurs (fiche action)

européenne » organisée par l'Ambassade Royale du Danemark à Alger (Algérie). Sur un budget global de 10K€, 40% sont financés par des sociétés privées d'Alger<sup>65</sup>.

**Les Ministères chargés des affaires étrangères et ceux chargés des affaires culturelles apparaissent comme les principaux financeurs de la CESCA. Les acteurs opérationnels sont essentiellement financés par ressources externes. Ces dernières sont d'abord d'origine publique.**

**Les financements des administrations centrales prennent principalement la forme de subventions versées à des organismes délégués qui financent le cas échéant d'autres structures ou des projets précis. De façon plus marginale, les financements sont octroyés sous la forme de bourses ou de prêts accordés par les autorités publics nationales ou des acteurs opérationnels publics ou privés.**

**Quels sont les liens de coordination et de financement existant entre les décideurs et les acteurs ?**

**Sur le plan de la définition des orientations stratégiques, on constate une certaine autonomie des acteurs. En effet, la majorité des acteurs opérationnels définissent tout ou en partie eux-mêmes leurs objectifs en matière de coopération culturelle avec les pays tiers.**

**Cependant, contrairement à la coordination entre acteurs nationaux, il existe dans la plupart des pays une coordination réelle et effective entre acteurs et décideurs de façon à assurer la cohérence des actions et leur conformité avec les stratégies nationales.**

**Enfin, en terme financier les liens entre décideurs et acteurs sont également développés. Les acteurs sont en effet principalement financés par ressources externes. Celles-ci sont le plus souvent d'origine publique. A ce titre, les Ministères chargés des affaires étrangères apparaissent comme les principaux financeurs de la CESCA. Des organismes délégués jouent le rôle de financeurs intermédiaires en accordant à partir de fonds publics de subventions à des acteurs de « terrains » ou à des projets concrets de coopération culturelle.**

---

<sup>65</sup> Source : questionnaire acteurs (fiche action)

### 2.3. Analyse comparée des moyens financiers consacrés à la CESCA

#### Quels sont les moyens consacrés à la CESCA par les différents acteurs identifiés ?

##### ■ Remarques préliminaires : disponibilité et fiabilité de l'information financière

L'analyse des moyens financiers consacrés à la coopération extérieure dans les secteurs de la culture et de l'audiovisuel avec les pays tiers se heurte à plusieurs obstacles :

**Le niveau d'information financière sur ces activités est très faible.** Ce constat peut être fait pour l'ensemble des acteurs, à quelques exceptions près, et ce quel que soit leur statut juridique. Les activités de coopération avec les pays tiers ne font en effet que très rarement l'objet d'une comptabilité analytique séparée qui permette un suivi précis des coûts engagés<sup>66</sup>.

Pour les autorités nationales et régionales :

- l'octroi de subventions de fonctionnement n'isole pas celles octroyées aux activités de CESCA. Les subventions de fonctionnement sont octroyées aux institutions culturelles de manière globale (sans obligation d'affectation de ces financements à des activités de CESCA). En outre, les subventions octroyées à des projets ne distinguent pas forcément les projets qui ciblent des pays tiers des projets avec les autres Etats membres ;
- les coûts engagés directement par les autorités nationales ne sont en général pas suivis : certains ministères des affaires étrangères ne distinguent par exemple pas la coopération extérieure dans les secteurs de la culture et de l'audiovisuel de celle dans l'éducation ou la recherche ; les ministères de la culture ont en général un département « Affaires internationales » et ne font pas la distinction entre activités avec les pays tiers et activités avec les autres Etats membres.

De la même façon que les autorités nationales, les structures qui bénéficient de financements externes publics ou privés n'isolent que rarement les financements dédiés à la coopération avec les pays tiers. Seuls des montants de subventions reçues pour des projets spécifiques avec des pays tiers sont connus.

Par conséquent, compte tenu de l'absence de données officielles pour certaines structures, il a été demandé aux responsables rencontrés au sein des autorités nationales et des autres institutions culturelles de donner **une estimation des budgets consacrés par leur structure à la coopération culturelle tous pays confondus et à la coopération culturelle avec les pays tiers**. Ces estimations ne sont pas officielles et ne peuvent être considérées comme exhaustives.

**Ces estimations sont considérées avec beaucoup de précaution dans l'analyse qui suit.** Celle-ci est essentiellement une analyse des tendances et s'attache à présenter les budgets consacrés à la CESCA par les différents types de structures (autorités nationales, institutions cinématographiques, structures publiques déléguées, autres acteurs) pour lesquelles des estimations ou éventuellement des données officielles ont été fournies ou trouvées par recherche documentaire.

En revanche, il est intéressant de souligner les travaux entrepris par certains acteurs à l'image du *Arts Council of England* qui a lancé en 2003 une vaste étude interne de recensement des ressources humaines et des différentes lignes budgétaires consacrées à la CESCA.

---

<sup>66</sup> Source : questionnaire acteurs A21

**La collecte de données a révélé une absence de suivi des budgets engagés pour les activités de coopération avec les pays tiers dans les secteurs de la culture et de l'audiovisuel par les différents acteurs, quels que soient leur statut et leurs missions.**

**Cette absence de suivi se traduit par une méconnaissance de la part des acteurs des budgets consacrés aux pays tiers uniquement.**

**Comme l'analyse de la stratégie et des objectifs l'a souligné, l'analyse de la disponibilité de l'information financière en matière de « CESCA » confirme l'absence de distinction au sein des structures concernées entre coopération avec les autres Etats membres et coopération avec les pays tiers uniquement.**

**L'analyse des moyens financiers dédiés à la CESCA se base donc essentiellement sur des estimations fournies par les acteurs rencontrés et sur de rares données officielles.**

### ■ Les moyens des autorités nationales

Le tableau ci-après<sup>67</sup> reprend les moyens financiers recensés consacrés par les Ministères chargés des affaires étrangères<sup>68</sup> et les Ministères chargés des affaires culturelles<sup>69</sup> à la coopération culturelle extérieure et à la CESCA. Ils sont présentés au regard des budgets globaux des structures<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup> Sources : entretiens menés entre avril et juin 2003 et réponses au questionnaire acteurs mis en ligne

<sup>68</sup> abrégé MAE dans les tableaux ci-après

<sup>69</sup> abrégé MC dans les tableaux ci-après

<sup>70</sup> Source : entretiens avec les décideurs de la CESCA entre avril et mai 2003

(1) Hors frais de fonctionnement., (2) Sommes des budgets des trois Ministères, (3) Financement d'organismes chargés de la coopération culturelle extérieure, notamment le DCCD et l'IKS, (4) Il s'agit du budget *HGIS-Culture*, (5) Financement de l'Institut *Camoes*, (6) Budget du *Gabinete de Relações Culturais Internacionais*, (7) Subvention du *Foreign Office* au *British Council*, (8) *Council for Promotion of Sweden abroad*

nc : non communiqué

**Présentation des budgets annuels des autorités nationales concernées par la CESCA  
(hors subventions de fonctionnement accordées à des acteurs culturels)**

		Budget de la structure (en M€)	Budget de la section culture (en M€)	Budget de coopération culturelle extérieure (en M€)	% du budget global	% du budget culture	Budget de CESCA (en M€)	% du budget global	% du budget culture
Allemagne	MAE	2 160	nc	211	10%	nc	nc	nc	nc
	MC	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc
	Total	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc
Autriche	MAE	300	nc	(1) 5	2%	nc	nc	nc	nc
	Chancellerie fédérale	nc	79	8	nc	10%	nc	nc	nc
	Total	nc	nc	13	nc	nc	nc	nc	nc
Belgique - Communauté flamande	Ministère de la Communauté	nc	354	7	nc	2%	2,2	nc	1%
	Total	nc	354	7	nc	2%	2,2	nc	1%
Belgique - Communauté française	CGRI	nc	nc	9,3	nc	nc	3,8	nc	nc
	Total	nc	nc	9,3	nc	nc	3,8	nc	nc
Belgique - Communauté germanophone	Ministère de la Communauté	nc	1,1	0,015	nc	1%	0,00015	nc	0,01%
	Total	nc	1,1	0,015	nc	1%	0,00015	nc	0,01%
	(2) Total	nc	nc	16,3	nc	nc	6,0	nc	nc
Danemark	MAE	nc	nc	(3) 2,47	nc	nc	nc	nc	nc
	MC	645	nc	nc	nc	nc	6	0,9%	nc
	Total	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc
Espagne	MAE	nc	65	8	nc	12%	nc	nc	nc
	MC	322	nc	29	9%	nc	nc	nc	nc
	Total	nc	nc	37	nc	nc	nc	nc	nc
Finlande	MAE	575	nc	11,5	2%	nc	nc	nc	nc
	MC	5 878	331	16	0,3%	5%	0,8	0,01%	0,2%
	Total	6 453	nc	27,5	0,4%	nc	nc	nc	nc
France	MAE	3 400	nc	390	11%	nc	nc	nc	nc
	MC	2 632	nc	7	0,3%	nc	nc	nc	nc
	Total	6 032	nc	397	6,6%	nc	nc	nc	nc
Grèce	MAE	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc
	MC	1 326	nc	442	33%	nc	221	17%	nc
	Total	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc
Irlande	MAE	nc	nc	0,7	nc	nc	nc	nc	nc
	MC	70	nc	0,7	1%	nc	nc	nc	nc
	Total	nc	nc	1,4	nc	nc	nc	nc	nc
Islande	MAE	49	nc	nc	nc	nc	0,5	1%	nc
	MC	302	61	nc	nc	nc	3	1%	5%
	Total	351	nc	nc	nc	nc	3,5	1%	nc
Italie	MAE	nc	nc	(4) 27,5	nc	nc	nc	nc	nc
	MC	500	nc	5	1%	nc	3,9	0,8%	nc
	Total	nc	nc	32,5	nc	nc	nc	nc	nc
Liechtenstein	MAE	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc
	MC	nc	0	nc	nc	nc	nc	nc	nc
	Total	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc
Luxembourg	MAE	213	nc	nc	nc	nc	0,05	0,02%	nc
	MC	68	nc	1,7	2,5%	nc	0,6	0,9%	nc
	Total	281	nc	nc	nc	nc	0,65	0,2%	nc

		Budget de la structure (en M€)	Budget de la section culture (en M€)	Budget de coopération culturelle extérieure (en M€)	% du budget global	% du budget culture	Budget de CESCO (en M€)	% du budget global	% du budget culture
Norvège	MAE	nc	nc	nc	nc	nc	4,32	nc	nc
	MC	692	nc	3	0,4%	nc	nc	nc	nc
	Total	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc
Pays-Bas	MAE	9 500	nc	(5) 11	nc	nc	nc	nc	nc
	MC (Éducation, culture et sciences)	9 243	647	+ 1,5 (MC uniquement)	nc	nc	nc	nc	nc
	Total	18 743	nc	12,5	0,1%	nc	nc	nc	nc
Portugal	MAE	nc	nc	(6) 11	nc	nc	5,5	nc	nc
	MC	nc	nc	(7) 1,6	nc	nc	0,8	nc	nc
	Total	nc	nc	12,6	nc	nc	6,3	nc	nc
Royaume-Uni	MAE	1 940	nc	(8) 233	12%	nc	nc	nc	nc
	MC	4 980	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc
	Total	6 920	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc
Suède	MAE	nc	nc	(9) 0,2	nc	nc	nc	nc	nc
	MC	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc
	Total	nc	nc	0	nc	nc	nc	nc	nc

(1) hors frais de fonctionnement.

(2) Sommes des budgets des trois Ministères

(3) Financement d'organismes chargés de la coopération culturelle extérieure, notamment le DCCD et l'IKS.

(4) Dont financement des Instituts culturels italiens à l'étranger (25 M€ par an)

(5) Il s'agit du budget *HGIS-Culture*, commun aux MAE et MC

(6) Financement de l'*Institut Camoes*

(7) Budget du *Gabinete de Relações Culturais Internacionais*

(8) Subvention du *Foreign Office au British Council*

(9) *Council for Promotion of Sweden abroad*

Ces données sont à considérer avec précaution et ne peuvent pas être comparées entre elles, car elles ne couvrent pas toutes exactement la même réalité. Dans la mesure du possible, ces estimations couvrent les coûts engagés par les autorités nationales dans la coopération culturelle extérieure et dans la CESCO, hors subventions de fonctionnement accordées à des acteurs culturels nationaux. Certains de ces coûts intègrent en revanche un montant de subventions affectées à des projets spécifiques mis en œuvre par ces mêmes structures.

**D'une manière générale, la coopération avec les pays tiers dans les secteurs de la culture et de l'audiovisuel ne mobilise qu'une très faible partie des budgets des autorités nationales.**

L'estimation présentée des budgets qui y sont consacrés représente moins de 1% du budget global des ministères chargés des affaires étrangères ou de la culture dans six des Etats membres.

Les Etats membres qui semblent dédier les budgets les plus importants (en valeur absolue) à la coopération culturelle internationale sont l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni et la Grèce. Dans ces Etats membres, la somme des estimations des budgets annuels des Ministères des affaires étrangères (MAE) et des Ministères chargés des affaires culturelles (MC) dédiés à la coopération culturelle avec les pays tiers est supérieure à 100 millions d'euros.

Le calcul des ratio budget consacré par les autorités nationales à la coopération culturelle extérieure par habitant et budget consacré à la coopération culturelle avec les pays tiers donne un autre axe possible d'analyse.

**Estimation du budget consacré à la coopération culturelle extérieure en € par habitant<sup>71</sup> :**

	Budget de coopération culturelle extérieure	Budget de CESCA (en M€)	Population en M d'hab	Budget coopération culturelle ext en €/hab	Budget CESCA en €/hab
Autriche	13	nc	8,1	1,6	nd
Belgique - Communauté flamande	7	2,2	6,0	1,2	0,4
Belgique - Communauté française	9,3	3,8	4,4	2,1	0,9
Belgique - Communauté germanophone	0,015	0,00015	0,1	0,2	0,0
Espagne	37	nc	39,0	0,9	nd
Finlande	27,5	nc	5,2	5,3	nd
France	397	nc	59,2	6,7	nd
Irlande	1,4	nc	3,0	0,5	nd
Islande	nc	3,5	0,3	nd	11,7
Italie	32,5	nc	58,1	0,6	nd
Luxembourg	nc	0,65	0,4	nd	1,6
Pays-Bas	12,5	nc	16,0	0,8	nd
Portugal	12,6	6,3	10,2	1,2	0,6

**En valeur absolue, les « grands » Etats membres consacrent les budgets les plus importants à la CESCA via une action directe et surtout le financement d'acteurs culturels ayant une vocation culturelle à l'international. Ces derniers ont des budgets de plus de 100 millions d'euros par an.**

<sup>71</sup> Source : montants des budgets présentés précédemment. Ces ratios n'ont été calculés que pour les pays pour lesquels une estimation des budgets de coopération culturelle extérieure et CESCA a été fournie.

nd : non disponible

■ Les moyens financiers consacrés par les acteurs spécialisés dans la coopération culturelle internationale<sup>72</sup>

Organismes dont la grande partie de l'activité est consacrée à la coopération internationale	Pays	Réseau	Budget global en M€	% de financements publics	Budget CESCO en M€	Part CESCO dans le budget global
British Council	Royaume-Uni	■	680	34%	nc	nc
Goethe-Institut Inter Nationes	Allemagne	■	222	78%	nc	nc
Instituts culturels français	France	■	131	nc	nc	nc
Institut Cervantès	Espagne	■	54,5	82%	17,44	32%
Norsk Kulturråd	Norvège		30,2		1	3%
Istituto Italiano de Cultura	Italie	■	25	nc	nc	nc
AFAA - Association française d'action artistique	France	■	23	nc	nc	nc
Swedish Institute	Suède		18,5	nc	nc	nc
IFA - Institut pour les relations avec l'étranger	Allemagne		13,8	72%	nc	nc
SEACEX	Espagne		13,3	nc	nc	nc
Institut Camões	Portugal	■	11	100%	5,5	50%
Kulturforen**	Autriche	■	2,9	97%	nc	nc
Foundation for Hellenic Culture (FHC)	Grèce	■	2,9	90%	1,7	60%
Danish Arts - IKS	Danemark		1,5	>50%	nc	10%*
SICA - Stichting Internationale Culturele Activiteiten	Pays-Bas		0,656	90%	nc	nc
Alliances françaises	France	■	nc	nc	nc	nc

\*\* Dépenses opérationnelles

Les structures présentées ci-dessus ont en commun :

- d'être financées tout ou en grande partie par les autorités nationales de leurs pays ;
- une activité tournée principalement vers l'international. Elles ne distinguent cependant que rarement la coopération avec les autres Etats membres de la coopération avec les pays tiers.

Elles ne sont en revanche pas toutes exclusivement dédiées aux secteurs culturels. Certaines ont une activité à la fois dans le domaine de la culture et dans celui de l'éducation. C'est le cas notamment du *British Council* (aussi actif dans les domaines des sciences et de l'environnement), du *Goethe Institut*, des *Alliances françaises* et du *Swedish Institute*.

L'analyse des budgets de ces structures met en évidence les points suivants :

- les budgets de ces organismes sont très hétérogènes;
- les structures qui disposent de réseaux et/ou de bureaux à l'étranger ont les budgets les plus importants, les coûts de fonctionnement (représentant 50 à 75% de leurs frais) étant de facto plus élevés ;

<sup>72</sup> Source : entretiens avec des représentants de ces structures menés entre mai et juin 2003, questionnaire en ligne, recherche documentaire



Compte tenu de leur rôle éventuel dans la définition des objectifs nationaux en matière de CESCO et de leur rôle prépondérant dans la mise en oeuvre des activités de CESCO présentés précédemment, ces structures publiques ou semi-publiques mobilisent une grande partie des financements publics consacrés à la coopération culturelle extérieure et à la CESCO en particulier.

■ **Les moyens financiers consacrés à des projets culturels par les acteurs spécialisés dans la coopération au développement**<sup>73</sup>

Organismes dont la grande partie de l'activité est consacrée à la coopération internationale	Pays	Budget global en M€	% de financements publics	Budget CESCO en M€	Part CESCO dans le budget global
NORAD - Agence Norvégienne de Coopération au Développement	Norvège	548,5	100%	7,8	1,4%
SIDA - Autorité suédoise de développement	Suède	1070	100%	14,98	1,4%
DCCD - Centre danois pour la culture et le développement	Danemark	2,35	80%	2,35	100%

Seuls trois acteurs ont été identifiés comme ayant une activité culturelle dans le cadre d'une mission exclusive d'aide au développement. NORAD et SIDA sont des structures déléguées à la coopération au développement et estiment consacrer 1,4% de leur budget à des projets culturels.

L'analyse des zones géographiques en matière de CESCO souligne que l'Asie, les pays ACP et les pays d'Amérique latine sont des zones prioritaires pour les décideurs principaux de respectivement treize (et la Communauté française de Belgique), huit (et les Communautés flamande et française) et six pays. Les budgets consacrés par les autorités nationales à ces zones n'ont pas été identifiés. Mais **ces quelques acteurs opérationnels identifiés comme ayant une activité de CESCO dans le cadre de leur mission d'aide au développement ont des budgets consacrés à des projets culturels très faibles au regard de leur budget total**. Le DCCD fait ici figure d'exception en ayant une mission exclusivement tournée vers des projets culturels d'aide au développement.

**Les acteurs spécialisés dans l'aide au développement consacrent peu de moyens à des activités culturelles, activités qui ne constituent pas leur priorité.**

**Ce constat explique que seuls des acteurs importants dans l'aide au développement ont pu être identifiés car ils sont connus des responsables au sein des autorités nationales pour mener aussi des activités en matière culturelle.**

<sup>73</sup> Source : entretiens avec des représentants de ces structures menés entre mai et juin 2003, questionnaire en ligne, recherche documentaire

■ Les moyens financiers consacrés par les principaux acteurs cinématographiques identifiés

Nom	Pays	Budget global en M€	Budget de coopération extérieure en M€	Budget activités avec les pays tiers uniquement en M€
Centre national de la cinématographie (CNC)	France	466	17	nc
Institut du cinéma et des arts audiovisuels (ICAA)	Espagne	48	nc	2,40
Film Institute	Danemark	48	1	0,22
British Film Institute	Royaume-Uni	41	nc	nc
Institut du cinéma, de l'audiovisuel et du multimedia (ICAM)	Portugal	18	nc	0,0018
Flanders Image et Flamish Audiovisual Fund	Belgique	13	nc	nc
Irish Film Board	Irlande	11	nc	nc
Finnish Film Foundation*	Finlande	10	0,45	nc
Austrian Film Institute	Autriche	9,5	nc	nc
Unifrance	France	9,0	9	nc
Icelandic Film Center	Islande	3,4	nc	nc
Export Union des deutschen Films gmbtt	Allemagne	3,3	2,60	0,65
Holland Film	Pays-Bas	0,5	0,45	nc
Greek Film Center	Grèce	0,3	nc	nc
Centre culturel et d'animation cinématographique	Belgique	nc	nc	nc
Film Council	Liechtenstein	nc	nc	nc
Fonds national de soutien à la production audiovisuelle	Luxembourg	nc	nc	nc
Swedish Film Institute	Suède	nc	nc	nc

Remarques :

Ces budgets sont ceux des années 2000, 2001, 2002 ou 2003 - en fonction de la disponibilité de l'information

Nc : non communiqué ou non disponible dans des documents officiels en ligne

\* Ce montant correspond aux dépenses du service international (fonctionnement : 200 K€ ; promotion : 250 K€ ; ) mais n'inclut pas les subventions octroyées en cas d'événement particulier.

Les principaux acteurs cinématographiques français, danois, espagnols et britanniques sont ceux qui disposent des budgets les plus importants parmi les institutions spécialisées dans le secteur au sein des Etats membres de l'Union européenne et de l'EEE.

Les budgets dédiés aux affaires internationales sont rarement identifiés au sein des structures ou disponibles dans des documents officiels.

Ces structures spécialisées dans l'audiovisuel sont essentiellement financées par les Ministères chargés des affaires culturelles. La part de ces financements publics consacrée à l'activité avec les pays tiers ne semble pas confirmer l'importance affichée par les autorités nationales des secteurs cinématographique et audiovisuel en matière de CESCA.

**Les acteurs de l'audiovisuel ont des budgets très hétérogènes. La part consacrée à la coopération extérieure est rarement identifiée. Elle renvoie à des activités variées (promotion, aide à la distribution, co-production, etc.). Il semble que la visibilité de ces structures et de leurs projets justifie l'importance accordée au secteur cinématographique davantage que les financements publics qui y sont consacrés.**

### ■ Les moyens financiers consacrés par les autres acteurs mettant en œuvre des actions dans le cadre de la coopération culturelle avec des pays tiers

Les budgets consacrés à la CESCA par les acteurs de type fondations, associations, institutions culturelles sont très hétérogènes d'une structure à l'autre et dépendent :

- de leur vocation initiale : vocation uniquement culturelle, vocation à avoir une activité à l'international, etc ;
- du caractère récurrent ou ponctuel des activités mises en oeuvre ;
- de la taille et du type d'événements organisés : festivals, échanges d'artistiques, expositions itinérantes, spectacles vivants, etc ;
- de la connaissance par ces acteurs des coûts de fonctionnement dédiés aux activités de CESCA ;
- de la multiplicité possible des financeurs (dans le cadre de projets spécifiques).

Tous ces critères sont à prendre en compte pour appréhender les budgets consacrés à la CESCA et expliquent que le budget total consacré à celle-ci est rarement identifié. Certains montants ont été estimés par les acteurs et donnent une première idée des budgets consacrés par les acteurs ayant une compétence opérationnelle.

#### Exemples d'acteurs à vocation non exclusivement culturelle et/ou internationale :

- Le budget 2001/2002 de la **Fondation Bertelsmann**, fondation parmi les plus importantes en Allemagne, est de 63 millions d'euros. Seul un million d'euros environ, soit 1,6% du budget total est consacré à des activités avec les pays tiers dans les secteurs de la culture<sup>74</sup>.
- **L'Arts Council irlandais est un acteur culturel majeur**. A la fois financeur et acteur, il est l'instrument ministériel d'application des orientations de politique culturelle tout en restant autonome. Il intervient indirectement par les aides financières et directement par des implications dans les projets culturels. Il estime à 1% de son budget la part consacrée à de programmes internationaux. Le budget qu'il consacre à la CESCA est estimé à 0,3 % de son budget total en 2002, soit environ 144 K€<sup>75</sup>.
- La **Ville de Vienne** consacre 0,34% de son budget culture (soit 548 K€ sur 163 M€) à des projets d'échanges internationaux (hors subventions à des acteurs culturels qui ont une activité à l'international).

#### Exemple d'acteurs à vocation internationale exclusivement culturelle.

- **Haus der Kulturen der Welt**, la Maison des cultures du monde, société à responsabilité limitée allemande, a un budget de 8,4 M€, est financé à 57% par le public et estime consacrer 10% de son budget à la coopération avec les pays tiers.

**Les budgets consacrés à la CESCA par les acteurs opérationnels sont très variables d'un acteur à l'autre et sont fonction de sa vocation et de ses priorités. Ils restent dans l'ensemble limités en valeur absolue.**

<sup>74</sup> Source : réponse au questionnaire en ligne

<sup>75</sup> Estimation par les acteurs rencontrés

## ■ Les moyens financiers consacrés à des projets spécifiques

De la même façon que pour les budgets consacrés à la CESCA par les structures, ceux consacrés plus particulièrement à des actions sont très hétérogènes et dépendent :

- du caractère récurrent ou ponctuel des activités mises en oeuvre ;
- du contexte et des enjeux autour des projets mis en oeuvre ;
- de la taille et du type d'événements organisés : festivals, échanges d'artistiques, expositions itinérantes, spectacles vivants, etc ;
- de la multiplicité possible des financeurs de l'événement.

Ainsi, on peut constater les points suivants :

- **Certains événements ponctuels particulièrement renommés et visibles mobilisent des fonds plus importants.** Ces événements mobilisent en général plusieurs types d'acteurs : les autorités nationales parfois en coopération avec des acteurs étrangers (pour le financement, la participation des ambassades et éventuellement la coordination), les institutions culturelles (pour la mise en oeuvre opérationnelle), les artistes de façon individuelle.

Il en a été ainsi par exemple pour le 300<sup>ème</sup> anniversaire de Saint-Pétersbourg, dans le cadre de l'organisation des Jeux Olympiques en Grèce (programme *Cultural Olympiad 2001-2004*), l'Année de la Chine en France, etc. Les Saisons étrangères en France sont financées à parts égales par l'Etat et des partenaires étrangers. L'AFAA (Association Française d'Action Artistique) financée principalement par le Ministère chargé des affaires étrangères, y a consacré près de 3 M€ en 2002.

- **D'autres projets s'inscrivent dans le cadre de programmes et ont des financeurs multiples : ils sont, en valeur absolue, non négligeables :** l'Institut *Cervantès* a par exemple organisé de juin 2002 à juin 2003, une exposition itinérante en Europe et au Liban, appelée *La mujer construye*<sup>76</sup>. Cette exposition s'est enrichie de productions locales scellant un véritable dialogue interculturel. L'événement a eu un budget de 105 K€ et a été financé aux trois quarts par le Ministère chargé du développement ainsi que l'*Instituto de la Mujer*<sup>77</sup>, l'Ordre des architectes et des ingénieurs libanais et par l'Ordre des architectes de Rome (ces deux derniers ont contribué à hauteur de 20 K€ soit 19 % du budget). Le solde a été financé par le Département Culture de l'Institut *Cervantès*, ainsi que par les Instituts *Cervantès* de Beyrouth et de Rome<sup>78</sup>.
- **D'autres projets, plus ponctuels ont des budgets plus limités :** l'ambassade danoise en Algérie a participé pendant le mois de mai 2003 au 3<sup>ème</sup> Festival Culturel de l'Union européenne à Alger. En s'occupant de l'orchestre de jazz présent sur le festival, l'ambassade avait pour objectif la présentation au grand public d'une partie de la scène musicale danoise. Le budget alloué à cette action était de 10 K€. 50% étaient fournis par la délégation de la Commission, 40% par des sociétés danoises à Alger, et 10% par le Ministère de la Culture danois.

La Fondation Bertelsmann consacre 500 K€ à l'organisation de son concours de chant *Neue Stimmen*.

**Les événements de coopération culturelle extérieure, à l'exception de ceux particulièrement renommés et visibles qui mobilisent les autorités nationales et s'inscrivent dans le cadre d'événements ponctuels, ne mobilisent en général pas de moyens démesurés.**

<sup>76</sup> La femme construit

<sup>77</sup> Institut National de la Femme

<sup>78</sup> Source : entretien mai 2003

**Quels sont les moyens consacrés à la CESCA par les différents acteurs identifiés?**

L'essentiel des ressources financières de la CESCA est concentré au niveau des principaux décideurs publics (ministère en charge des affaires étrangères et ministère en charge des affaires culturelles notamment). En valeur absolue, les « grands » Etats membres consacrent les budgets les plus importants à la CESCA via une action directe mais surtout via le financement d'acteurs culturels ayant une vocation culturelle à l'international.

Le même constat d'hétérogénéité des budgets des structures et de la part consacrée à la CESCA peut être fait :

- sur les principaux acteurs dans le domaine de l'audiovisuel,
- sur les acteurs ayant une activité culturelle dans le cadre de projets d'aide au développement,
- de façon générale pour l'ensemble des autres structures ayant une activité de CESCA, publiques ou privées.

Dans la mesure où les types d'intervention de CESCA peuvent prendre la forme d'un simple échange d'artistes ou d'un événement de dimension internationale, les montants des budgets des projets eux-mêmes ne peuvent faire l'objet d'une analyse de tendance entre pays étudiés.

## 2.4. Analyse comparée des objectifs en matière de CESCO

### 2.4.1. Degré de formalisation de la stratégie en matière de CESCO

Dans quelle mesure la stratégie de CESCO est-elle formalisée au sein des 18 pays<sup>79</sup> ?

#### ■ Remarques préliminaires

Il s'agit :

- dans un premier temps de déterminer s'il existe dans chacun des Etats membres de l'UE et de l'EEE une stratégie nationale en matière de coopération culturelle extérieure, voire de CESCO, et de comparer ces stratégies en fonction de leur degré de formalisation et de leur échelle d'application ; et,
- dans un deuxième temps, d'évaluer le niveau de clarté et de lisibilité de cette stratégie, à la fois pour le public et pour les acteurs de CESCO eux-mêmes. Dans le cas où aucune stratégie nationale n'a pu être identifiée, il s'agit de voir si les acteurs principaux définissent néanmoins leur propre stratégie dont le champ d'application se limiterait alors à la structure elle-même.

Une **stratégie** suppose d'abord la détermination **d'objectifs fondamentaux** en fonction de besoins identifiés précisément au préalable. Ces objectifs peuvent être éventuellement hiérarchisés de façon à faire ressortir un certain nombre de **priorités**. Enfin, une stratégie définit des modes d'actions et des moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs et respecter les priorités.

Les stratégies de coopération culturelle extérieure sont définies de manière plus ou moins claire selon les pays. L'existence et le type de formalisation d'une part et le degré de clarté de la stratégie sont les deux axes d'analyse comparative retenus pour différencier les pays. Ces deux éléments n'ont pas forcément un lien de cause à effet.

#### ■ Existence d'une stratégie propre en matière de CESCO

Au niveau des principaux décideurs nationaux étudiés, notons d'abord que **la coopération extérieure dans les secteurs de la culture et de l'audiovisuel avec les pays tiers non membres de l'Union européenne et hors pays en voie d'adhésion<sup>80</sup> ne fait jamais, l'objet d'une stratégie propre** qui se différencierait de celle définie par rapport aux autres Etats membres de l'UE, en voie d'adhésion, ou faisant partie de l'EEE.

**Pour ces principaux décideurs nationaux, le périmètre géographique n'est ainsi pas un critère différenciant dans la détermination d'une stratégie de coopération culturelle extérieure par les décideurs publics. On ne considèrera donc par la suite que la stratégie de coopération culturelle extérieure au sens large, tous pays confondus.**

Par ailleurs, la coopération extérieure en matière de culture et d'audiovisuel (tous pays tiers confondus) et donc la CESCO, est généralement intégrée à une stratégie plus globale qui relève, selon les pays, soit de la politique extérieure, soit de la politique culturelle, ou encore des deux<sup>81</sup>.

<sup>79</sup> La Belgique est étudiée au niveau de ses trois communautés : flamande, française, germanophone

<sup>80</sup> i.e. la CESCO

<sup>81</sup> Cf. organisation décisionnelle dans la partie 2.2.1 à partir de la p.13

Dans l'ensemble des Etats étudiés, il n'existe pas de stratégie qui viserait uniquement la CESCA. Les objectifs de CESCA se trouvent toujours intégrés à la stratégie de coopération culturelle extérieure, tous pays confondus. C'est la formalisation de cette dernière qui sera, de ce fait, étudiée dans cette partie.

### ■ Types de formalisation existants d'une stratégie en matière de CESCA

Au niveau des autorités nationales, ont été considérés comme modes de formalisation de la stratégie :

- un **document d'orientation politique global** (incluant un volet culturel),
- des **programmes de travail** élaborés de façon conjointe par les pouvoirs décisionnels (Ministères) et les structures publiques dédiées à la mise en œuvre opérationnelle de la coopération culturelle extérieure. Ces programmes renvoient à une stratégie nationale dont le champ d'application est plus restreint et qui peut présenter des objectifs et des éléments stratégiques disparates d'une structure à l'autre. Contrairement aux documents stratégiques nationaux qui résument une stratégie unique et harmonisée à l'échelle nationale, ce dernier mode de formalisation traduit un type de stratégie moins abouti,
- les accords de coopération bilatéraux.

Les modes de formalisation sont divers : document d'orientation politique globale, programmes de travail et accords de coopération bilatéraux.

### ■ Formalisation de la stratégie au niveau national

Il existe une stratégie formalisée par les principaux décideurs dans la majorité des Etats étudiés (dix Etats sur dix-huit, auxquels s'ajoutent les Communautés flamandes et françaises de Belgique)<sup>82</sup>.

Pour les autorités publiques de huit pays<sup>83</sup> sur les dix Etats dans lesquels il existe une stratégie de coopération culturelle extérieure formalisée, ainsi que dans les Communautés flamande et française de Belgique, celle-ci prend la forme d'un **document d'orientation politique**<sup>84</sup>. Les exemples de documents stratégiques nationaux comptant parmi les plus complets sont le document allemand « *Konzeption 2000* », remis à jour en 2000, et le document autrichien « *Auslandskulturkonzept Neu* ».

Le mode de formalisation adopté par les autorités des deux autres pays (Grèce et Royaume-Uni) consiste en des **programmes de travail** élaborés de façon conjointe avec les organismes culturels délégués, les *British Council* (avec le Ministère chargé des affaires étrangères) et *Arts Council of England* (avec le Ministère chargé de la culture) dans le cas du Royaume-Uni, et la *Hellenic Foundation for Culture* dans le cas de la Grèce. Bien qu'ils s'apparentent à un mode de formalisation d'une stratégie nationale en matière de coopération culture extérieure, ces programmes de travail témoignent d'une réflexion fragmentée : dans la mesure où ils sont établis de façon bilatérale entre le Ministère chargé du financement et du suivi de la structure déléguée et cette dernière, ils excluent toute stratégie unique et coordonnée à l'échelle nationale.

Les principaux décideurs d'une majorité d'Etats étudiés (dix Etats et les Communautés flamande et française en Belgique)<sup>85</sup> ont une stratégie formalisée en matière de

<sup>82</sup> Source : Q5

<sup>83</sup> Allemagne, Autriche, Espagne, France, Liechtenstein, Luxembourg, Irlande et Pays-Bas

<sup>84</sup> En Belgique, chaque communauté a son propre un document d'orientations stratégiques.

<sup>85</sup> Source : Q5

**coopération culturelle extérieure. Celle-ci se présente sous la forme d'un document d'orientation politique dans huit pays ainsi que dans les Communautés flamande et française.**

**Les principaux décideurs en Grèce et au Royaume Uni la formalisent au moyen de programmes de travail destinés aux organismes culturels délégués.**

### ■ Clarté de la stratégie

La clarté de la stratégie n'est pas nécessairement liée à un haut degré de formalisation. Il semble cependant qu'un degré de formalisation poussé de la stratégie, présent dans les pays disposant d'un document d'orientation stratégique en matière de coopération culturelle extérieure, va de pair avec une stratégie claire et lisible (à l'exception du Liechtenstein).

A l'inverse, les pays dans lesquels la stratégie est considérée comme peu claire bien que formalisée sont ceux dans lesquels la stratégie n'est définie qu'au moyen de programmes de travail élaborés entre les pouvoirs décisionnels (Ministères) et opérationnels (structures dédiées à la coopération culturelle) (Grèce et Royaume-Uni)<sup>86</sup>.

**La formalisation, plus ou moins poussée selon les pays, n'implique pas nécessairement un haut niveau de clarté de la stratégie, mais en est une condition nécessaire. Le degré de clarté le plus poussé est atteint dans les pays où il existe un document d'orientation politique propre, en particulier en Allemagne et en Autriche.**

### ■ Accords bilatéraux

Parallèlement à la formalisation unilatérale plus ou moins poussée d'une stratégie nationale en matière culturelle extérieure, la quasi-totalité des pays européens ont signé des accords bilatéraux avec des pays tiers, à l'exception du Danemark et de la Suède<sup>87</sup>.

A titre d'exemples, l'Allemagne et la Grèce ont signé des accords avec une centaine de pays, le Portugal avec soixante-quinze pays, la Finlande et l'Italie avec près d'une cinquantaine de pays, et enfin l'Autriche, les Communautés flamande et française en Belgique, le Luxembourg et la Suède avec une vingtaine de pays<sup>88</sup>.

Ces accords jouent un rôle différencié en matière de CESCO selon les pays.

- Ils peuvent, dans certains pays, intervenir de manière systématique dans les relations culturelles bilatérales, et servir dans ce cas à déterminer le type, les objectifs et la stratégie culturelle appliquée avec un pays donné.
- Le rôle des accords peut être plus restreint bien que réel dans le cas où ils offrent simplement un cadre juridique plus ou moins respecté lors d'initiatives en matière de coopération culturelle.
- Enfin, dans certains pays, ces accords culturels ne jouent aucun rôle en matière culturelle, soit qu'ils ne comportent que des volets politiques ou économiques, soit que le volet culturel n'est en réalité qu'une « coquille vide ».

Parmi les Etats étudiés, les accords bilatéraux interviennent pour quatre d'entre eux (Grèce, Finlande, Italie et Luxembourg) de façon systématique dans l'organisation de leurs actions de CESCO au niveau national<sup>89</sup>; ces accords apparaissent aux yeux des décideurs de la CESCO comme particulièrement importants en Grèce et en Finlande, plus désuets en Italie et

---

<sup>86</sup> Source : Q5

<sup>87</sup> Source : Q7 (Le pays a-t-il signé des accords bilatéraux avec des pays tiers ?)

<sup>88</sup> Source : Q8 (Combien d'accords bilatéraux le pays a-t-il signé ?)

<sup>89</sup> Source : Q9 (Quel est le rôle de ces accords bilatéraux ?)



au Luxembourg<sup>90</sup>. En revanche, pour plus de la moitié des pays européens, ces accords sont considérés comme des instruments secondaires et occasionnels de la CESCA<sup>91</sup>, voire comme des « instruments du passé », répondant à des objectifs ponctuels et désormais dépassés. Enfin, pour trois des pays ayant signé des accords (Allemagne, Belgique et Espagne), ces derniers servent avant tout à fixer un cadre juridique régissant les relations bilatérales avec les pays tiers concernés<sup>92</sup>.

Un lien semble exister entre le rôle de ces accords et le degré de formalisation de la stratégie nationale en matière de coopération culturelle extérieure : en effet, trois des quatre pays pour lesquels ils jouent un rôle particulièrement important font partie de ceux dont la formalisation en matière de stratégie de coopération culturelle extérieure est faible (Grèce) voire inexistante (Finlande et Italie). Ceci incite à conclure que la nécessité d'une formalisation de la stratégie au niveau national s'en trouve réduite dans la mesure où les accords bilatéraux offrent un cadre aux relations culturelles avec les pays tiers.

**Des accords bilatéraux ont été signés par la majorité des pays européens, mais leur rôle en matière culturelle semble secondaire, sauf pour la Grèce, la Finlande, l'Italie et le Luxembourg. Remarquons que la Grèce et la Finlande comptent parmi les pays dont la stratégie manque de clarté en matière de politique culturelle extérieure.**

#### **Dans quelle mesure les objectifs de CESCA sont-ils formalisés au sein des 18 pays<sup>93</sup> ?**

**Dans l'ensemble des Etats concernés par cette étude, les objectifs de CESCA (relatifs aux pays tiers hors Etats membres de l'UE/EEE et hors pays en voie d'adhésion) ne sont jamais déterminés de manière isolée. Lorsqu'ils sont formalisés, ils sont toujours intégrés dans le cadre d'une stratégie de coopération culturelle extérieure (tous pays confondus).**

**La majorité des Etats membres de l'Union européenne et de l'EEE dispose d'une stratégie en matière de coopération culturelle extérieure formalisée au niveau des principaux décideurs. La plupart d'entre eux formalisent cette stratégie sous forme d'un document d'orientation politique, une minorité d'entre eux au moyen de programmes de travail élaborés avec les organismes délégués.**

**L'analyse des stratégies nationales montre que la formalisation est une condition essentielle pour un niveau élevé de clarté, même si elle n'en est pas nécessairement le garant.**

**Au-delà de la formalisation unilatérale de leurs stratégies, la majorité des pays a signé des accords bilatéraux avec les pays tiers. Le rôle de ces derniers en matière de CESCA varie cependant d'un pays à l'autre. Il semble le plus important dans les pays dont la stratégie de CESCA apparaît comme peu formalisée et moyennement claire.**

<sup>90</sup> Source : Q10 (Comment sont considérés ces accords bilatéraux ?)

<sup>91</sup> Source : Q9 (Quel est le rôle de ces accords bilatéraux ?)

<sup>92</sup> Idem

<sup>93</sup> La Belgique est étudiée au niveau de ses trois communautés : flamande, française, germanophone

## 2.4.2. Similitudes et différences entre les objectifs

**Les objectifs prioritaires des Etats étudiés en matière de CESCA sont-ils similaires ?  
Quelles sont les différences majeures ?**

### ■ Objectifs de la coopération culturelle extérieure

Les actions de CESCA des Etats étudiés répondent à trois objectifs principaux :

- le premier objectif correspond à la volonté de participer au rayonnement national par la promotion de la culture et de la langue nationale dans les pays tiers<sup>94</sup>. Cet objectif peut s'inscrire, selon les Etats, dans le cadre d'une politique diplomatique<sup>95</sup> ou dans un cadre plus économique<sup>96</sup>, lorsqu'il s'agit de développer les exportations des industries culturelles nationales,
- le deuxième objectif répond à une volonté de participer, par le biais de la culture, au développement économique<sup>97</sup> et politique<sup>98</sup> des pays tiers,
- le dernier type d'objectif est la promotion du dialogue, des échanges et de la diversité culturelle<sup>99</sup>.

Il est à noter que les deux derniers types d'objectifs précités peuvent se confondre, voire se compléter, dans la mesure où la volonté de promouvoir un dialogue et une coopération entre les peuples peut contribuer à renforcer une politique de développement et par conséquent entrer dans un objectif plus large intégrant cette dimension aide au développement.

Ces objectifs principaux se déclinent en quatorze objectifs secondaires<sup>100</sup>, classés selon la nomenclature suivante :

- OBJ1 : Favoriser le dialogue, l'échange et la coopération entre les peuples
- OBJ2 : Promouvoir la diversité culturelle
- OBJ3 : Promouvoir et faire connaître la culture nationale dans les pays tiers
- OBJ4 : Promouvoir et faire connaître la culture des pays tiers sur le sol national
- OBJ5 : Renforcer les expressions culturelles des pays tiers sur la scène internationale
- OBJ6 : Etablir des réseaux solides, utiles pour la coopération politique et économique du pays
- OBJ7 : Promouvoir la langue nationale
- OBJ8 : Renforcer la présence nationale dans le paysage audiovisuel international
- OBJ9 : Apporter une aide au développement

---

<sup>94</sup> OBJ 3, OBJ 7 et OBJ 8

<sup>95</sup> OBJ 6 et OBJ10

<sup>96</sup> OBJ 14

<sup>97</sup> OBJ 5 et OBJ 9

<sup>98</sup> OBJ 11, OBJ 12 et OBJ 13

<sup>99</sup> OBJ 1, OBJ 2 et OBJ 4

<sup>100</sup> Cette liste d'objectifs a été élaborée à partir des informations recueillies en entretien et de la revue documentaire

- OBJ10 : Jouer un rôle d'influence sur la scène internationale
- OBJ11 : Contribuer à la consolidation de la paix/ prévenir les conflits
- OBJ12 : Mettre en place des sociétés civiles dans les pays tiers, aider à mettre en place la démocratie
- OBJ13 : Conserver le patrimoine
- OBJ14 : Promouvoir les industries culturelles nationales/ renforcer les exportations culturelles.

L'analyse par pays des objectifs affichés par les principaux décideurs d'une part, et par les acteurs opérationnels identifiés d'autre part permet difficilement de faire ressortir des groupes d'Etats homogènes quant à leurs objectifs en matière de CESCO. Quelques tendances peuvent toutefois être relevées par type d'objectif<sup>101</sup>.

### ■ Objectif prioritaire : la promotion de la culture nationale

**Au niveau des décideurs nationaux, l'objectif qui est affiché de façon prioritaire par tous les Etats membres de l'UE et de l'EEE sans exception est celui de promouvoir et de faire connaître la culture nationale dans les pays tiers**<sup>102</sup>. Ce constat est confirmé par les acteurs opérationnels étudiés qui affichent majoritairement cet objectif<sup>103</sup>.

Dans une majorité de pays, la promotion de la culture et de la langue nationale visée par les principaux décideurs s'inscrit dans une **démarche diplomatique**. Il s'agit des pays importants en superficie et en population, ainsi que ceux du centre-nord de l'Europe (hormis la Norvège) : l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie, le Royaume-Uni, l'Autriche, les Pays-Bas, le Danemark, la Finlande et enfin la Suède. Pour ces pays, le rôle de la culture est en effet considéré comme primordial pour la mise en place de réseaux solides, utiles à la fois pour la coopération politique et économique du pays. La volonté de faire connaître la culture nationale dans les pays tiers peut également répondre à des **objectifs d'ordre économique** et/ou s'inscrire dans le cadre d'une **politique d'image**. L'objectif de promotion de la culture en tant qu'industrie à exporter est important pour les décideurs principaux aux Pays-Bas, en Irlande et pour ceux de la Communauté française en Belgique. Ajoutons également que, pour les autorités autrichiennes notamment, la promotion de la culture à l'étranger vise à développer le tourisme en renforçant son attrait auprès de certains pays tiers. En revanche, pour les autorités des pays nordiques (Suède, Finlande et Norvège) et du Luxembourg, la promotion de la culture ne vise pas prioritairement des retombées économiques.

La **promotion de la langue nationale** est un autre élément constitutif de l'objectif de promotion de la culture nationale. On note qu'il constitue un objectif moins important pour les principaux décideurs dans les pays du Nord (Finlande, Norvège, Suède, Danemark, Irlande, Pays-Bas, Liechtenstein), tandis qu'il joue un rôle important dans la CESCO définie par les principaux décideurs en Allemagne, en Espagne, en Grèce, au Portugal, au Royaume-Uni, en France ou en Italie. Plusieurs raisons peuvent être invoquées :

- le Royaume-Uni, l'Espagne, la France et le Portugal sont des pays comptant d'anciennes colonies parmi les pays tiers, et la promotion de la langue vise en partie pour les autorités publiques de ces pays à faire perdurer leur influence liée à un héritage historique commun et à des liens culturels forts existant avec ces territoires,
- l'anglais principalement, puis l'espagnol, le français et le portugais sont des langues parlées dans plusieurs pays tiers ; leur apprentissage est par ailleurs particulièrement

---

<sup>101</sup> Remarque méthodologique : dans l'analyse comparative des objectifs présentée ci-dessous, ceux-ci seront considérés comme importants ou non dans un pays donné de manière relative les uns par rapport aux autres et non de manière absolue.

<sup>102</sup> Source : Q14, OBJ3

<sup>103</sup> Source : A30, OBJ3 (hors décideurs ayant une compétence opérationnelle)

répandu, et il s'agit de conserver cet avantage linguistique en favorisant encore davantage son enseignement dans les pays étrangers,

- la Grèce est un cas particulier : la promotion de la langue n'y concerne pas la langue grecque sous sa forme moderne, mais l'étude du grec ancien, enseigné en particulier au sein de centres d'études hellénique de certaines universités, aux Etats-Unis notamment, et auxquels le Ministère grec chargé des affaires étrangères attribue des subventions. Elle est liée à la promotion de l'héritage culturel grec.

Enfin, en matière d'**audiovisuel**, l'objectif de renforcement de la présence nationale dans le paysage international est particulièrement affirmé dans des pays communément considérés comme étant des « nations du cinéma » : Danemark, France, Royaume-Uni, Espagne, Italie. De plus petits pays (Finlande, Islande et Luxembourg) l'ont aussi souligné parmi les objectifs principaux en matière de CESCO. Ces remarques sont globalement cohérentes avec les montants des budgets consacrés par les acteurs du secteur audiovisuel dans chacun des pays, particulièrement élevés en France, au Danemark et en Islande (relativement à leur population)<sup>104</sup>.

**L'essentiel de l'activité de CESCO vise à promouvoir les cultures nationales. Cette priorité, exprimée par les principaux décideurs nationaux en matière de CESCO, est confirmée par les acteurs opérationnels étudiés.**

**Pour une majorité des décideurs, ces activités s'inscrivent avant tout dans une démarche diplomatique, permettant, entre autres, de constituer des réseaux solides utiles pour jouer un rôle d'influence sur la scène internationale.**

**Dans un nombre plus restreint de pays, essentiellement de taille moyenne (Pays-Bas, Irlande, Autriche ainsi que la Communauté française de Belgique), les principaux décideurs mettent également l'accent sur les retombées économiques ou touristiques de l'exportation de créations artistiques nationales.**

**Dans les pays nordiques, la dimension économique apparaît comme moins importante, tout comme la promotion de la langue nationale à l'étranger. Ce dernier objectif est au contraire poursuivi par les autorités des pays de taille importante et ceux du Sud.**

**Enfin, le renforcement de la présence nationale dans le paysage audiovisuel est particulièrement présent dans les « nations du cinéma ».**

### ■ Aide au développement économique et politique

Au niveau des principaux décideurs nationaux, la dimension **d'aide au développement** est assez importante. En effet, il s'agit du second axe prioritaire affiché par la majorité d'entre eux, exception faite des décideurs des petits Etats, comme l'Irlande, l'Islande, le Liechtenstein ou le Luxembourg. Pour une partie des décideurs nationaux, la **conservation du patrimoine** constitue une dimension importante de leurs activités de coopération : c'est notamment le cas dans les Etats méditerranéens (Espagne, Grèce, Italie, Portugal), en raison de leur héritage historique et culturel particulièrement développé<sup>105</sup>. Les décideurs visent par là à faire bénéficier et à transmettre aux pays tiers leurs compétences spécifiques en la matière. Loin de la stratégie d'une intervention humanitaire d'urgence, le transfert de compétence en matière de sauvegarde du patrimoine s'inscrit dans une stratégie d'aide au développement sur le long terme.

Quant à la dimension politique de la coopération au développement, et notamment la contribution de la CESCO à la **prévention des conflits, à la consolidation de la paix et l'aide à la mise en place de sociétés civiles**, ce sont, exception faite de l'Italie et de la

<sup>104</sup> Cf. Analyse des budgets consacrés à la CESCO dans la partie 2.3 p.35

<sup>105</sup> Source : Q15, OBJ13

Finlande, les « grands » pays et les pays du Nord de l'Europe qui affichent cet objectif. S'y ajoutent la Grèce, en raison de ses relations étroites avec les pays de la région voisine et encore instable des Balkans, ainsi que la Communauté flamande en Belgique notamment dans le cadre de sa coopération avec l'Afrique du Sud.<sup>106</sup>

La place occupée par cet objectif d'aide au développement dans les stratégies nationales de CESCO ainsi que les objectifs assimilés d'aide à la conservation du patrimoine et à la stabilité politique et sociale dans les pays tiers montre une prise de conscience progressive depuis quelques décennies du lien étroit existant entre culture et développement.

L'idée est aujourd'hui largement répandue qu'une politique de développement ne peut être envisagée avec succès sans prise en compte de facteurs humains et culturels. La culture ne doit d'ailleurs pas être simplement considérée comme instrument, voire obstacle, au développement : elle fait en effet partie intégrante du développement qui ne peut être considéré que d'un point de vue économique.

Finalement plusieurs objectifs, dont certains sont en réalité davantage des moyens pour y parvenir que des objectifs en eux-même, rentrent dans le cadre de la coopération au développement en participant à ces conditions a priori nécessaires de prise en compte de l'aspect culturel du développement :

- la conservation du patrimoine physique,
- la sauvegarde de l'héritage culturel par un soutien des richesses des pays tiers concernés,
- la promotion de la diversité culturelle et du pluralisme,
- la promotion des échanges, indispensables à une meilleure connaissance réciproque, favorable au développement humain de manière bilatérale,

Ces trois derniers objectifs constituent également un objectif à part entière qui sera étudié dans le paragraphe suivant.

Au niveau des acteurs opérationnels étudiés, cet objectif n'apparaît toutefois pas comme une motivation de premier rang dans la mise en œuvre de leurs actions de CESCO (seulement 15% des acteurs opérationnels y font référence).

- Cependant, certains acteurs nationaux sont spécifiquement dédiés à la coopération au développement et intègrent une composante culturelle à leur stratégie (APAD au Portugal, NORAD en Norvège).
- D'autres cumulent plusieurs vocations, culturelles ou non, dont l'une concerne l'aide au développement. C'est le cas du *British Council* qui possède un département dédié aux activités culturelles ayant un impact social et de développement ; l'aide au développement ne figure cependant pas au cœur de ses activités<sup>107</sup>.

**Les actions de CESCO de la majorité des décideurs nationaux (hors ceux des « petits » pays) s'inscrivent souvent dans une logique d'aide au développement. La dimension politique de celle-ci (prévention de conflits, aide à la mise en place de sociétés civiles) est également soulignée par la majorité d'entre eux. L'axe de la coopération au développement est cependant moins fortement développé que la volonté de promouvoir la culture nationale dans les pays tiers. Par ailleurs, les acteurs opérationnels étudiés y font moins souvent référence**

---

<sup>106</sup> Source : Q14, OBJ11 et 12

<sup>107</sup> Source : A30 (hors décideurs principaux ayant une compétence opérationnelle)

## ■ Promotion du dialogue et des échanges entre les cultures, et de la diversité culturelle

Le dernier type d'objectif dans lequel s'inscrivent les activités de CESCA est la **promotion des échanges et du dialogue entre les peuples et le développement de la diversité culturelle**.

Cet objectif est considéré comme important pour la majorité des principaux décideurs nationaux (ceux de onze pays et de la Communauté flamande en Belgique) : il s'agit de la plupart des décideurs des pays de grande taille (Allemagne, France, Espagne, Royaume-Uni), de certains pays nordiques (Danemark, Finlande, Norvège et Suède) ainsi que des Pays-bas, du Portugal, de l'Autriche et de la Communauté flamande en Belgique.

En revanche, cet objectif ne semble pas être affiché en tant qu'élément prioritaire par les principaux décideurs dans les Etats les plus petits (Islande, Irlande, Liechtenstein, Luxembourg) ainsi que dans certains pays du Sud de l'Europe (Italie, Grèce).

Une de ses déclinaisons possibles est le **renforcement de la culture des pays tiers sur le sol national**. Dans une dizaine d'Etats, les autorités nationales sont plus particulièrement concernées par l'objectif de promouvoir et de faire connaître les cultures des pays tiers sur le sol national, à la tête desquels figurent la France et l'Islande. Il convient cependant de noter que le désir de favoriser « l'exportation » des expressions culturelles nationales est globalement plus marqué que la volonté inverse « d'importer » les cultures des pays tiers, et ceci malgré le fait que de nombreux décideurs nationaux au sein des Etats étudiés affirment viser des relations d'échanges dans les deux sens. Les autorités publiques des pays du sud de l'Europe (hormis l'Espagne) ne semblent d'ailleurs pas considérer l'objectif de promotion des cultures des pays tiers sur leur sol national comme une composante importante de leur stratégie de CESCA<sup>108</sup>.

Au niveau des acteurs opérationnels étudiés, les importations en matière culturelle semblent constituer un objectif moins important que la diffusion des cultures nationales. La promotion des cultures des pays tiers n'est en effet présentée comme objectif prioritaire que par 31% des acteurs (par rapport aux 59% affichés pour l'objectif inverse)<sup>109</sup>. Notons que cet objectif est parfois destiné, surtout dans le cas du Royaume-Uni, à favoriser l'expression des cultures provenant des pays d'où sont originaires les minorités présentes sur le sol national. Il vise alors une meilleure intégration de ces minorités à l'intérieur du pays.

A la différence de la volonté d'importer les expressions culturelles des pays tiers sur le sol national, celle de **renforcer la présence des cultures de pays tiers sur la scène internationale** n'est que très rarement affichée à l'échelle des stratégies nationales<sup>110</sup>.

On note cependant la présence d'un discours de plus en plus tourné vers la promotion de la diversité culturelle. Cette notion est ainsi souvent liée à un objectif d'aide au développement.

- L'UNESCO a formalisé les constatations formulées concernant l'association entre culture et développement dans la « Déclaration universelle sur la diversité culturelle » adoptée lors de la Conférence générale de l'UNESCO fin 2001. Cela a conduit à la proclamation, par l'Assemblée générale des Nations Unies, de la journée du 21 mai en tant « Journée mondiale pour la diversité culturelle pour le dialogue et le développement ».
- De plus, des décideurs formulent certains **programmes** dont l'un des objectifs rentre plus ou moins indirectement dans un cadre d'aide au développement, et c'est notamment le cas du programme initié par le Ministère de la culture grec intitulé « *Cultural Olympiad* » dont l'objet est promouvoir la diversité des cultures et de favoriser un dialogue interculturel à l'échelle mondiale.

---

<sup>108</sup> Source : Q14, OBJ4

<sup>109</sup> Source : A30, OBJ4 (hors décideurs principaux ayant une compétence opérationnelle)

<sup>110</sup> Source : Q14, OBJ5

L'autre type d'objectif de la CESCA considéré comme important par la plupart des principaux décideurs des pays étudiés (hors pays de petite taille et certains pays du Sud) concerne la promotion des échanges entre les cultures et le développement de la diversité culturelle. Dans ce cadre, la promotion des cultures des pays tiers sur le sol national constitue un objectif poursuivi par la majorité des Etats (exception faite des pays du Sud), sans que cet objectif atteigne le même niveau d'importance que celui de promouvoir la culture nationale dans les pays tiers.

Le tableau et les graphes ci-dessous synthétisent de manière plus visuelle les résultats issus de l'analyse transversale des objectifs affichés par les décideurs principaux au niveau national.

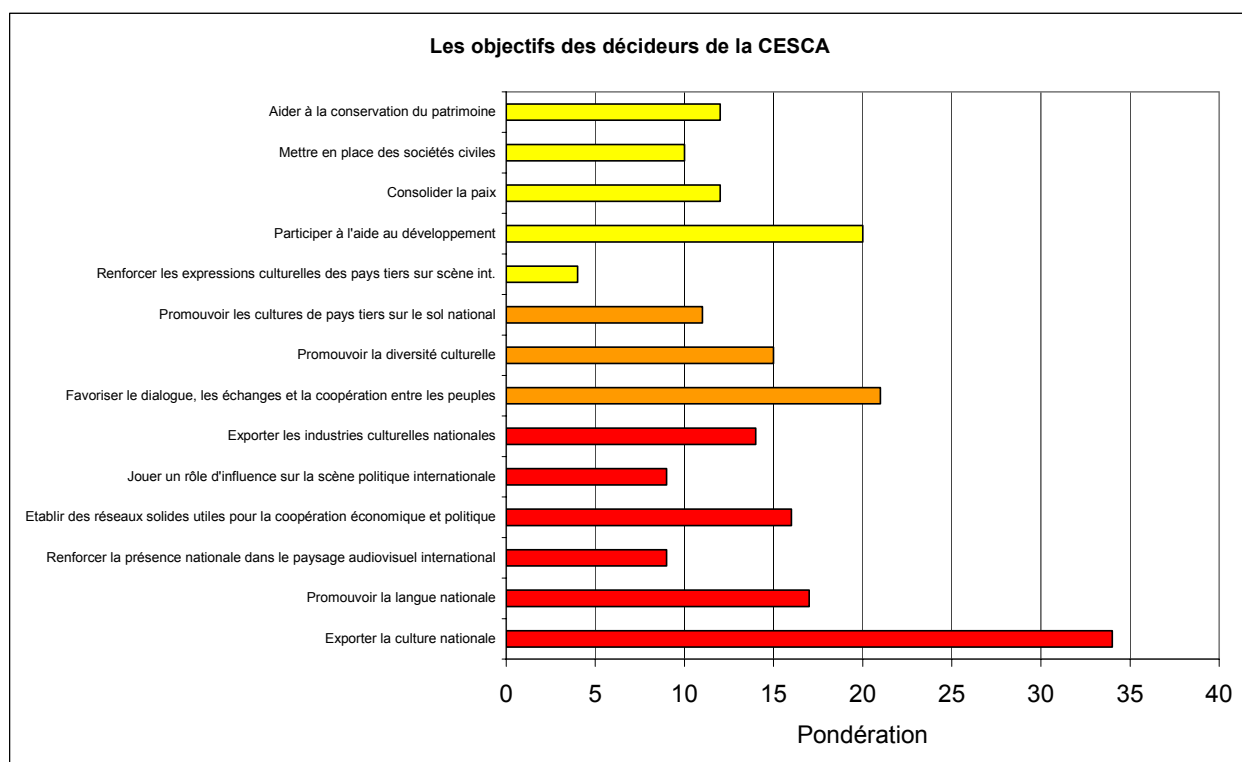
Les objectifs affichés comme prioritaire par les principaux décideurs nationaux sont les suivants :

OBJECTIFS PRINCIPAUX	SOUS-OBJECTIFS	Allemagne	Espagne	France	RU	Autriche	Belgique	Pays-Bas	Danemark	Finlande	Islande	Norvège	Suède	Irlande	Liechtenstein	Luxembourg	Grèce	Italie	Portugal
		Participer au rayonnement national	Exporter la culture nationale																
Promouvoir la langue nationale																			
Renforcer la présence nationale dans le paysage audiovisuel international																			
Etablir des réseaux solides utiles pour la coopération économique et politique																			
Jouer un rôle d'influence sur la scène politique internationale																			
Exporter les industries culturelles nationales																			
Promotion du dialogue et des échanges	Favoriser le dialogue, les échanges et la coopération entre les peuples																		
	Promouvoir la diversité culturelle																		
	Promouvoir les cultures de pays tiers sur le sol national																		
Aide au développement	Renforcer les expressions culturelles des pays tiers sur scène int.																		
	Participer à l'aide au développement																		
	Consolider la paix																		
	Mettre en place des sociétés civiles																		
	Aider à la conservation du patrimoine																		

**Legende**

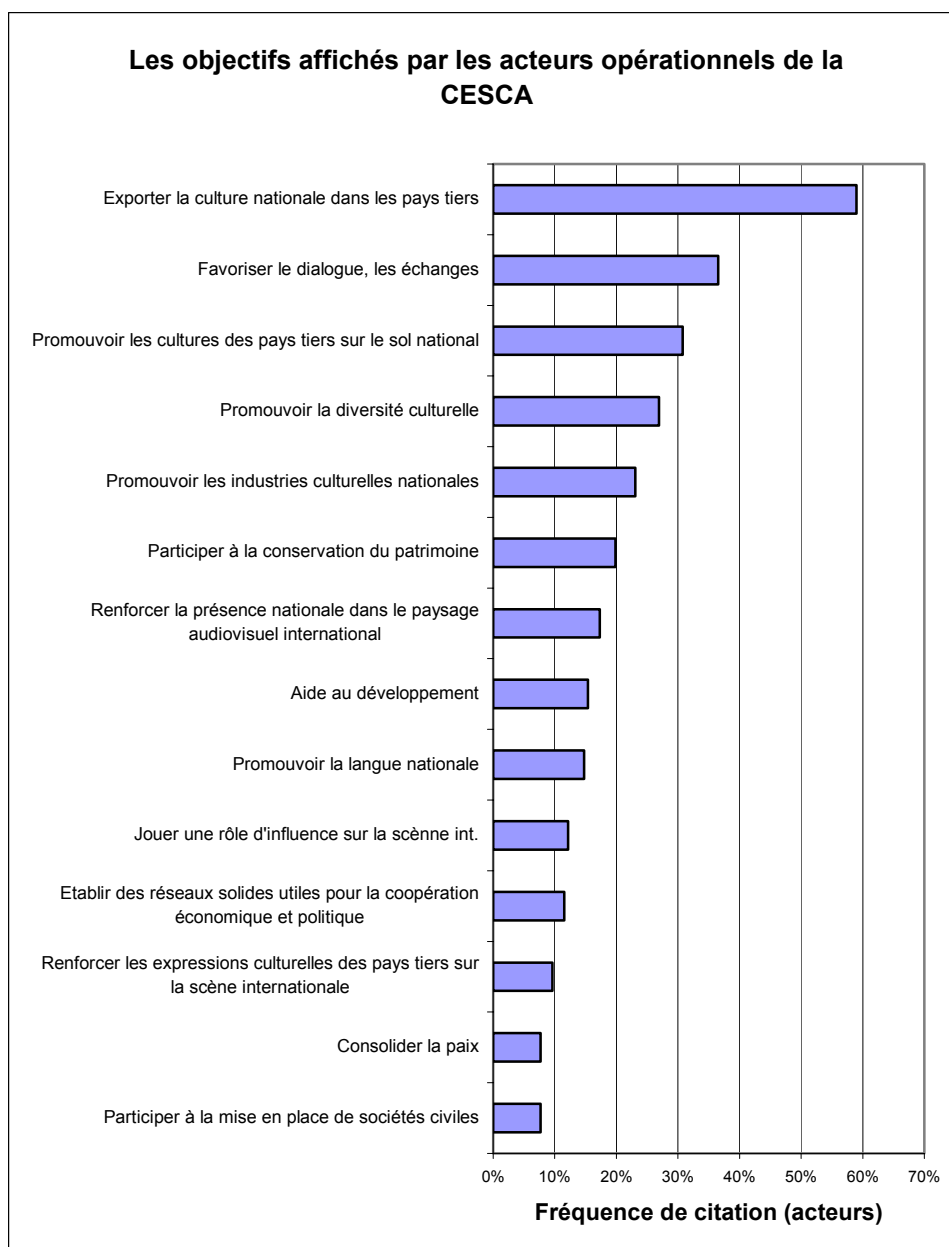
- Objectif considéré comme très important
- Objectif considéré comme assez important
- Objectif non affiché comme important

Les objectifs se hiérarchisent comme suit, par ordre de priorité :



Source : Questionnaire pays, Q14





Source : Questionnaire acteurs, A30

### ■ Les modalités de prise en compte des attentes des pays tiers

Les attentes des pays tiers semblent être généralement bien prises en compte par les principaux décideurs de la CESCA identifiés : environ 60% d'entre eux déclarent ainsi en tenir compte<sup>111</sup> :

- Ces attentes sont plus ou moins prises en considération selon le type d'objectifs visés.
- Elles sont jugées comme particulièrement importantes pour les acteurs dont l'objectif prioritaire est d'apporter une aide au développement ou bien de favoriser le dialogue et les échanges entre les cultures. Plus surprenant, la part des acteurs prenant en compte les attentes des pays tiers et visant prioritairement à jouer un rôle d'influence

<sup>111</sup> Source : A29 (décideurs uniquement)

sur la scène internationale ainsi qu'à promouvoir la langue nationale est, elle aussi, supérieure à la moyenne<sup>112</sup>.

**La majorité des décideurs prennent en considération les attentes des pays tiers dans la définition de leurs objectifs en matière de coopération culturelle. Ces attentes sont d'une importance particulière dans le cadre de la coopération au développement.**

**Les objectifs prioritaires des Etats étudiés en matière de CESCO sont-ils similaires ? Quelles sont les différences majeures ?**

L'analyse des objectifs prioritaires poursuivis dans le cadre des stratégies nationales ou au niveau des acteurs étudiés ne permet pas de distinguer de groupes homogènes de pays. Elle fait cependant ressortir trois objectifs principaux:

- promouvoir la culture nationale dans le cadre d'une politique d'image ou dans un but économique,
- prendre part à des actions de coopération au développement,
- favoriser le dialogue et les échanges, et de participer au développement de la diversité culturelle.

La promotion de la culture nationale à l'étranger, visée par les principaux décideurs nationaux, s'inscrit pour la plupart des pays dans le cadre d'une démarche diplomatique, en vue de constituer des réseaux internationaux solides. Les bénéfices économiques et touristiques des exportations culturelles sont recherchés par un groupe relativement restreint de décideurs dans les pays de taille moyenne ; les autorités nationales des « grands » pays, de même que celles des pays du Sud, mettent plus particulièrement l'accent sur la promotion de la langue nationale à l'étranger. Enfin, dans les pays nordiques, les principaux décideurs en matière de CESCO inscrivent davantage leurs activités dans le cadre d'une politique d'image.

La coopération au développement économique et politique est un objectif de CESCO moins souvent affiché, mais qui reste particulièrement présent chez les décideurs au sein des « grands » Etats, tandis qu'elle se manifeste davantage par des activités d'aide à la sauvegarde du patrimoine dans les pays du sud.

Enfin, la promotion des échanges et le développement de la diversité culturelle, objectif pouvant aussi s'intégrer dans le cadre d'une politique de développement, est un objectif important pour la plupart des décideurs nationaux des pays étudiés, exception faite des pays de petite taille et des pays du Sud. Bien que toujours secondaire par rapport à la volonté d'exporter les cultures nationales, l'objectif d'importer les cultures de pays tiers reste poursuivi par une majorité de décideurs des Etats membres de l'UE/ de l'EEE (hors pays du Sud).

---

<sup>112</sup> Source : A29\*A31

## 2.5. Analyse comparée de l'orientation géographique des actions

### ■ Remarques préliminaires

La coopération culturelle extérieure peut être encadrée par une stratégie et/ou des objectifs précis qui donnent une orientation aux actions mises en œuvre. La définition de cette stratégie et de ces objectifs peut être le cas échéant précisée en fonction d'un critère supplémentaire : l'orientation géographique.

Il s'agit ici d'analyser si des priorités géographiques sont effectivement définies par une stratégie en matière de coopération. Elles introduiraient éventuellement une différenciation des objectifs de la coopération en fonction des pays tiers concernés.

L'analyse des documents stratégiques mais aussi celle des actions des structures qui mettent concrètement en œuvre les activités de coopération culturelle extérieure permettent de dégager les zones géographiques concernées le plus fréquemment par les actions de CESCO et celles qui apparaissent comme prioritaires dans la stratégie des pays étudiés. Ces analyses permettent aussi de comprendre la logique qui sous-tend ces orientations géographiques et d'établir ainsi un lien logique entre objectifs et zones géographiques.

Il a été souligné précédemment que la coopération culturelle avec les autres Etats membres de l'UE, de l'EEE et les pays en voie d'adhésion était comparativement plus développée que celle avec les pays tiers et que les organismes spécialisés dans la coopération culturelle avec les pays tiers étaient relativement rares. L'analyse qui suit doit donc tenir compte du fait que la plupart des autorités nationales affirment comme principale « cible » de leurs actions de coopération culturelle les autres Etats membres de l'Union européenne, les pays de l'EEE ainsi que, le cas échéant les pays en voie d'adhésion. Les pays tiers ne viennent donc souvent qu'en seconde position dans les priorités géographiques affichées par les autorités nationales.

### 2.5.1. Existence de priorités en matière d'orientation géographique

#### Existe-t-il des priorités en matière d'orientation géographique ?

##### ■ Distinction entre les priorités géographiques affirmées et les zones de coopération culturelle concrète

Les **priorités géographiques** correspondent ainsi aux pays ou zones géographiques présentées par les autorités nationales comme des pays ou zones cibles pour le développement des activités de coopération culturelle. Il s'agit donc d'orientations géographiques affichées comme prioritaires dans les stratégies élaborées à l'échelle nationale. A côté de ces cibles affirmées comme stratégiques, des **zones de coopérations concrètes** ont été identifiées. Elles correspondent aux pays ou zones dans lesquelles les actions de CESCO sont effectivement menées. On retiendra donc pour l'analyse, à la fois le critère de priorité affirmée ainsi que le critère de fréquence. Les zones principales correspondent ainsi aux zones avec lesquelles les acteurs de CESCO coopèrent concrètement le plus souvent.

##### ■ Existence de priorités géographiques dans les documents stratégiques et les objectifs

Une grande partie des principaux décideurs nationaux déclare, spontanément ou via un document, que leur activité dans le cadre de la coopération culturelle extérieure est ciblée géographiquement : les objectifs, la nature des actions et leur mode de mise en œuvre peuvent varier en fonction de la zone géographique concernée.

Ces priorités sont, dans certains des pays où il existe une stratégie de CESCO formalisée, affichées dans les documents d'orientation stratégique :

Ainsi, *Konzeption 2000*, document stratégique de l'Allemagne, donne des priorités géographiques. Il en va de même dans le document *Auslandskulturkonzept NEU* qui formule très clairement les objectifs et les orientations de la coopération culturelle extérieure en Autriche.

**Au niveau national, les principaux décideurs politiques ont des priorités géographiques en matière de CESCO affirmées dans les documents stratégiques ou, du moins indiquées spontanément par les décideurs.**

##### ■ Priorités géographiques induites par la présence d'acteurs à l'étranger

Par ailleurs, l'existence de réseaux<sup>113</sup> qui permettent la présence de structures dans les pays tiers est aussi la preuve d'une volonté spécifique d'installer une relation privilégiée avec les pays qui accueillent ces structures.

La *Foundation for Hellenic Culture*, un organisme de droit privé, dispose ainsi de quatre antennes à l'étranger, dans les villes d'Alexandrie (depuis 1994), de New-York (depuis 1995), d'Odessa (depuis 1994) et de Berlin, ainsi que trois représentants à Paris, Londres et Rabat. Ces bureaux ont pour objectif la promotion de la langue et de la culture grecque dans des pays particuliers : l'Egypte est aussi un pays de civilisation ancienne ; des liens historiques existent avec l'Ukraine, les Etats-Unis sont une priorité en tant que grande puissance mondiale.

<sup>113</sup> Cf. paragraphe sur les acteurs-réseaux dans la partie 2.2.2 à partir de la p.20

Les réseaux plus importants, tels que le *British Council*, le *Goethe Institut* ou les Alliances françaises présents dans de très nombreux pays répondent à une volonté de développer une présence particulièrement dense à l'étranger dans un objectif de promotion de la culture et de la langue.

**La présence de réseaux à l'étranger témoigne des priorités géographiques données par les autorités nationales et/ou les structures plus opérationnelles de mise en oeuvre des actions.**

### ■ Priorités géographiques induites par l'action

On constate que les priorités géographiques affichées par les autorités nationales correspondent aux pays les plus cités par les acteurs opérationnels : institutions culturelles, réseaux ou associations, etc<sup>114</sup>.

Bien que l'orientation géographique des actions n'entre pas forcément dans les critères d'octroi des subventions, certains acteurs, dont les structures déléguées, sont tenus de suivre les objectifs définis par les autorités nationales, notamment en termes de priorités géographiques.

Par ailleurs, dans la mesure où les lignes directrices en matière géographique données par les autorités nationales s'inscrivent dans un contexte historique de coopération renforcée entre deux pays ou dans un contexte de cultures proches, l'ensemble des acteurs a tendance à suivre, de facto, les mêmes orientations géographiques que celles énoncées par les autorités nationales.

Ainsi l'ICAM, Institut cinématographique portugais, coopère avec les pays de langues lusophones dans le cadre d'accords bilatéraux de co-production signés au niveau des Etats ; mais la coopération avec ces pays peut aussi être plus informelle autour du soutien de projets hors accords commerciaux.

### ■ Absence de priorités géographiques

Au-delà des stratégies nationales, l'orientation des activités de CESCO peut être déterminée par des opportunités ponctuelles :

- un appel d'offres international : le Ministère de la culture italien a ainsi répondu à un appel d'offres international pour la participation à la rénovation de la muraille de Chine,
- une demande explicite d'un pays tiers : le *National Heritage Board* suédois met ponctuellement à disposition de SIDA<sup>115</sup>, autorité suédoise chargée notamment de la coopération bilatérale au développement, des experts de la conservation du patrimoine pour des projets en Afrique,
- un événement ponctuel : le 300<sup>ème</sup> Anniversaire de la Ville de Saint-Petersbourg en 2003 a été l'occasion d'événements culturels nombreux. Les villes, régions, institutions culturelles, fondations et associations italiennes, coordonnées par le Ministère de la culture, se sont fédérées pour assurer une présence italienne marquée à cette occasion.

**Les priorités stratégiques données par les autorités nationales sont souvent reprises par les structures de mise en oeuvre opérationnelle des actions, dans le cadre de leur mission.**

<sup>114</sup> Source : questionnaire acteurs, comparaison entre la A61 et la A33

<sup>115</sup> SIDA : *Swedish International Development Authority* - Autorité suédoise de développement

### **Existe-t-il des priorités en matière d'orientation géographique ?**

**La plupart des autorités nationales, spontanément ou dans leur document stratégique, affirment des priorités géographiques dans le cadre de la coopération culturelle extérieure.**

**La présence d'acteurs de mise en œuvre de cette coopération dans certains pays tiers est un moyen de concrétiser ces priorités.**

**Au niveau opérationnel, les priorités stratégiques des décideurs sont confirmées dans leur grande ligne par les actions de CESCO. Ainsi, les structures de mise en œuvre de la coopération suivent le plus souvent les mêmes priorités géographiques. Les acteurs qui dépendent structurellement ou financièrement des autorités nationales sont souvent tenus de respecter les lignes directrices données par les autorités nationales en matière d'orientation géographique. Les autres sont souvent libres de définir les pays avec lesquels ils coopèrent, font des choix identiques aux autorités nationales quand les orientations données s'inscrivent dans un contexte historique de tradition de coopération développée avec ces pays.**

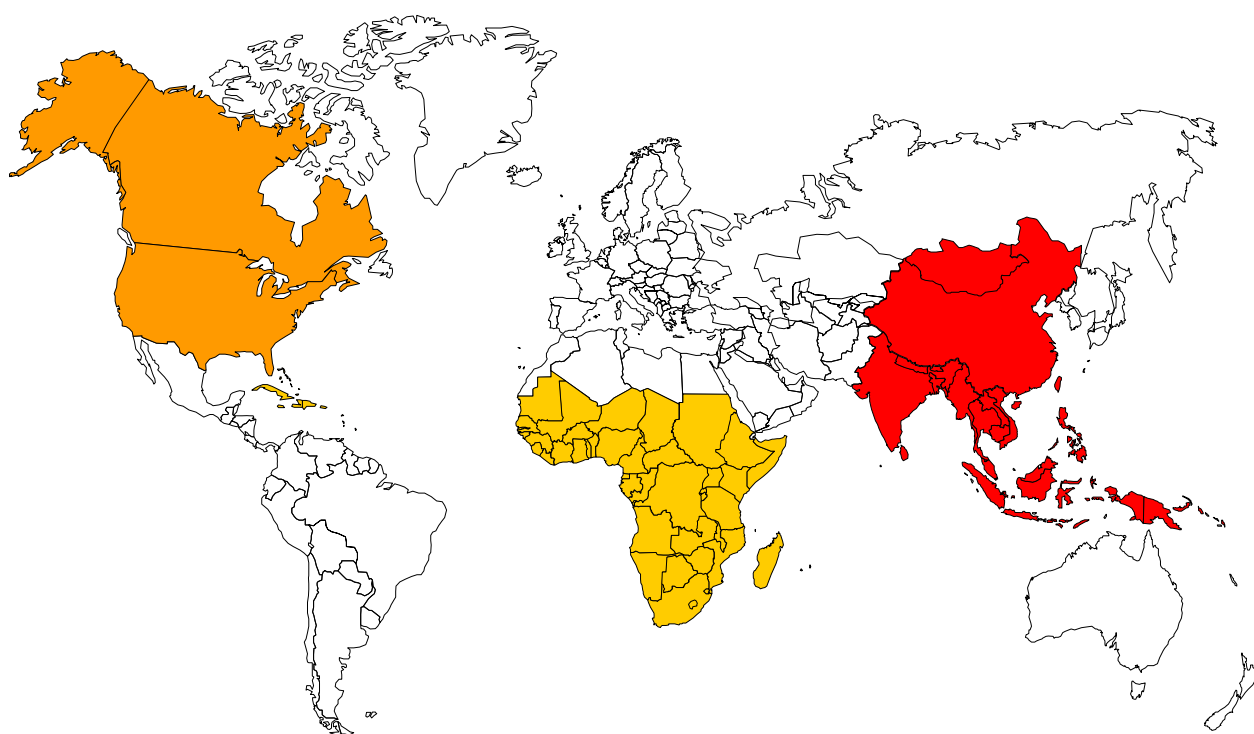
## 2.5.2. Pays tiers concernés par la CESCA

**Quels sont les pays tiers concernés par la coopération culturelle des Etats membres de l'Union européenne et des pays de l'EEE et les principales raisons qui orientent les priorités géographiques?**

L'Asie<sup>116</sup>, l'Amérique du Nord, et les pays de la zone ACP<sup>117</sup> apparaissent comme les zones principales de coopération culturelle dans la mesure où elles sont celles le plus souvent citées par les principaux décideurs et celles qui sont le plus concernées par la CESCA sur un plan opérationnel. D'autres zones font moins fréquemment l'objet d'actions de coopération culturelle et répondent ainsi davantage à une logique propre à certains groupes de pays.

### 2.5.2.1. Principales zones concernées par la coopération culturelle des Etats membres de l'Union européenne et pays de l'EEE

#### **Les principales zones concernées par la CESCA<sup>118</sup>**



- Décideurs de 13 pays et de la Communauté française de Belgique (confirmée par 38% des acteurs opérationnels<sup>119</sup>)
- Décideurs de 11 pays et des Communautés flamande et française de Belgique (confirmée par 38% des acteurs opérationnels)
- Décideurs de 8 pays et des Communautés flamande et française de Belgique (confirmée par 33% des acteurs opérationnels)

<sup>116</sup> Hors Japon et Corée

<sup>117</sup> Hors pays du sud de la méditerranée, Australie, Nouvelle Zélande

<sup>118</sup> Source : questionnaire pays et questionnaire acteurs (A61, hors décideurs ayant une compétence opérationnelle)

<sup>119</sup> Il s'agit des acteurs opérationnels hors décideurs ayant des compétences opérationnelles.

### ■ L'Asie est la zone concernée le plus fréquemment par la coopération culturelle extérieure

Pour les décideurs de CESCA dans treize pays<sup>120</sup> et au sein de la Communauté française de Belgique, l'Asie<sup>121</sup> et plus particulièrement la Chine, a été identifiée comme une zone prioritaire. Cette priorité géographique est confirmée par les acteurs opérationnels.

Cette orientation géographique s'explique pour trois raisons principales :

- Tout d'abord, il convient de souligner la priorité spécifique accordée à la Chine. La récente ouverture de cette puissance démographique a favorisé l'essor des échanges aussi bien politiques qu'économiques. Dans ce contexte, les Etats membres de l'UE et de l'EEE disent vouloir accompagner ces nouvelles relations diplomatiques de relations en matière culturelle.
- La deuxième raison tient à l'adéquation entre l'orientation géographique et les objectifs de la CESCA que se sont fixés les acteurs.
- Enfin, le passé colonial qui s'accompagne d'une histoire commune et de liens culturels développés de certains Etats membres de l'UE et de l'EEE est aussi une explication<sup>122</sup>. A titre d'exemple, la coopération entre les Pays-Bas et l'Indonésie tient notamment du passé colonial.

### ■ L'Amérique du Nord est la deuxième zone concernée par la coopération culturelle

Pour les décideurs de CESCA dans onze pays<sup>123</sup> ainsi que dans les Communautés flamande et française en Belgique<sup>124</sup>, l'Amérique du Nord est une zone prioritaire en matière de coopération culturelle extérieure. C'est ainsi la seconde zone prioritaire la plus citée par les autorités publiques élaborant la stratégie de CESCA au niveau national. Cette priorité géographique est confirmée par les acteurs opérationnels étudiés.

Cette orientation géographique s'explique majoritairement par des motifs commerciaux<sup>125</sup>. Il est intéressant de souligner l'importance des raisons économiques qui motivent la coopération avec les Etats-Unis, comme dans le cas de la Chine ; alors même que les objectifs d'ordre économique, « Etablir des réseaux solides, utiles pour la coopération politique et économique du pays » et « Promouvoir les industries culturelles nationales / renforcer les exportations culturelles », ne sont que rarement affichés comme objectifs prioritaires par les décideurs et d'une manière générale pour l'ensemble des acteurs étudiés<sup>126</sup>.

Pour certains acteurs, notamment les acteurs européens francophones, cette orientation géographique peut également s'expliquer par la présence de communautés francophones importantes dans ces pays tiers. Ainsi, les orientations géographiques affichées par les décideurs comme les actions menées par les acteurs culturels de la Communauté française de Belgique, par la voie du CGRI,<sup>127</sup> au Québec s'expliquent pour cette raison.

---

<sup>120</sup> Autriche, Danemark, Espagne, France, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni (Source : monographies nationales)

<sup>121</sup> hors Japon et Corée

<sup>122</sup> Source : questionnaire acteurs, croisement A34\*A35

<sup>123</sup> Autriche, Danemark, Espagne, France, Grèce, Irlande, Islande, Norvège, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni (Source : monographies nationales)

<sup>124</sup> Source : questionnaire pays Q17

<sup>125</sup> Source : questionnaire acteurs, croisement A34\*A35

<sup>126</sup> Source : questionnaire acteurs A31

<sup>127</sup> Commissariat Général aux Relations Internationales



### ■ La zone ACP est la troisième zone concernée par la CESCO

En terme de priorité géographique affirmée, huit pays<sup>128</sup> et les Communautés flamande et française de Belgique visent les pays ACP dans le cadre de leur stratégie de CESCO. Cette priorité est confirmée par les acteurs opérationnels étudiés.

Pour les décideurs, de CESCO coopérant avec les pays ACP, cette orientation géographique répond souvent à des objectifs précis : leur action s'inscrit dans le cadre de leur politique d'aide au développement.

Au niveau opérationnel, on observe que certaines structures, actives exclusivement dans le cadre de l'aide au développement ont une action exclusivement centrée sur la zone ACP.

- Les interventions de l'agence norvégienne de coopération au développement, NORAD, dans le domaine de la coopération culturelle s'inscrivent dans la même optique. Ainsi, son programme « Africa 2000 » vise le renforcement des politiques culturelles et la gestion du patrimoine culturel avec, comme objectif final, de contribuer au développement de certains pays d'Afrique sub-saharienne.
- SIDA, autorité suédoise chargée de la coopération bilatérale au développement, consacre 40 %<sup>129</sup> de ces financements à des actions en Afrique. Sont concernés la Tanzanie, le Zimbabwe, le Mozambique, l'Afrique du Sud.
- *Le Danish Center for Culture and Development*, structure semi-publique danoise, financée par les Ministères des affaires étrangères et de la culture est chargé de mettre en œuvre des échanges culturels entre le Danemark et l'Afrique, l'Asie, l'Amérique latine, les Caraïbes et le Moyen-Orient, et ainsi de favoriser la compréhension entre des cultures différentes. Son action est concentrée sur les pays en voie de développement.
- *L'asbl Africalia* créée en Belgique s'inscrit directement dans la logique de l'Accord de Cotonou<sup>130</sup> signé le 23 juin 2000 par les Etats membres de l'UE qui introduit la culture comme composante de la coopération au développement entre l'Union européenne et les pays ACP.

La coopération avec ces pays peut aussi répondre à un objectif de promotion des cultures des pays tiers sur la scène internationale<sup>131</sup>.

**La coopération extérieure dans les secteurs de la culture et de l'audiovisuel semble concerner en priorité, que ce soit en fréquence ou en importance, trois zones géographiques :**

**les pays d'Asie et parmi eux la Chine, en tant que puissance économique en développement ;**

**l'Amérique du Nord, partenaire commercial important des Etats étudiés, avec lesquels les relations dans les secteurs de la culture et de l'audiovisuel se multiplient ;**

**les pays d'Afrique, Caraïbes, Pacifique dans le cadre de la politique d'aide au développement des Etats membres de l'UE et des pays de l'EEE. Dans ce dernier cas, les actions de CESCO sont souvent mises en œuvre dans le cadre d'une politique d'aide au développement et menées par des structures spécialisées.**

<sup>128</sup> Autriche, Finlande, France, Grèce, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni (Source : monographies nationales)

<sup>129</sup> Remarque : seul 2% du budget de SICA est consacré à des actions dans les domaines de la culture et de l'audiovisuel avec des tiers.

<sup>130</sup> Cf. Tome 3 du présent rapport : Monographie communautaire

<sup>131</sup> Source : questionnaire acteurs, croisement A35\*A30

### 2.5.2.2. *Autres zones concernées par la coopération extérieure dans les secteurs de la culture et de l'audiovisuel*

#### ■ **La Russie et les Balkans, une priorité de l'Europe du Nord et de l'Est**

La coopération culturelle avec la Russie, les ex-pays de l'URSS et les Balkans concerne principalement :

- les décideurs des pays de l'Europe du Nord : Norvège, Finlande, Danemark,
- les décideurs des pays de l'Est de l'Union européenne : Allemagne et Autriche,
- les décideurs en Grèce.

Les relations particulières qu'entretiennent ces décideurs avec l'est de l'Europe et/ou les Balkans s'inscrivent essentiellement dans le cadre de relations de « voisinage ». Celles-ci s'accompagnent souvent d'un héritage historique commun et de liens culturels privilégiés :

- C'est notamment le cas pour les autorités publiques en Finlande pour lesquelles la Russie représente la première zone de coopération culturelle. Un forum conjoint entre les deux pays a été créé pour intensifier la coopération culturelle bilatérale.
- Au niveau de la coopération avec les Balkans, on note également que 80% des acteurs de CESCO coopérant avec ces pays disent le faire pour des raisons de proximité géographique<sup>132</sup> renforcées par des liens culturels forts.

Parmi les pays tiers prioritaires des décideurs principaux en Grèce figurent ses voisins et notamment les Balkans. La présence d'une population grecque dans ces pays et le fait qu'une partie de leur histoire soit commune à l'époque de l'Empire ottoman sont à l'origine du développement des relations en matière culturelle. Figurent également dans la liste des pays prioritaires les pays de l'ex-URSS (Ouzbékistan, Kazakhstan, Géorgie, etc.), la Turquie, la Russie et les pays d'Europe centrale<sup>133</sup>.

On note cependant que la coopération avec les ex-pays d'URSS, et la Russie en particulier, fait l'objet d'une approche différenciée selon les décideurs ou les acteurs opérationnels. En effet, dans dix pays<sup>134</sup> ainsi qu'au sein de la Communauté flamande de Belgique, la coopération culturelle avec ces pays apparaît comme une priorité affirmée par les décideurs de CESCO. Au contraire, seuls 22% des acteurs opérationnels coopèrent concrètement avec cette zone<sup>135</sup>. Cette approche différenciée s'explique en grande partie par le fait que la coopération culturelle avec la Russie accompagne souvent des relations commerciales et diplomatiques en fort développement. Il s'agit donc d'une priorité stratégique qui n'est pas encore totalement relayée dans les faits par les acteurs opérationnels.

*Notons que d'autres Etats étudiés et notamment les pays nordiques ont des relations culturelles fortement développées avec les pays d'Europe centrale et orientale et particulièrement les pays baltes : proximité géographique, héritage historique commun en sont à l'origine<sup>136</sup>.*

---

<sup>132</sup> Source : questionnaire pays A34\*A35 (hors décideurs principaux ayant des compétences opérationnelles)

<sup>133</sup> Source : monographie Grèce

<sup>134</sup> Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, Finlande, Grèce, Irlande, Italie, Norvège, Royaume-Uni

<sup>135</sup> Source : questionnaire acteurs, A61 (hors décideurs principaux ayant des compétences opérationnelles)

<sup>136</sup> La coopération avec les pays en voie d'adhésion n'entre pas dans le sujet de la présente étude. Elle est cependant à souligner puisqu'elle s'inscrit souvent dans la même logique en termes d'objectifs et de types d'interventions que la coopération avec les tiers de l'Est de l'Europe (ex-républiques d'URSS, Russie).

### ■ Le Japon, la Corée, l'Australie et la Nouvelle-Zélande : un choix des acteurs opérationnels

Les décideurs de dix pays<sup>137</sup> affirment orienter leur stratégie de coopération vers ces pays. Au niveau des acteurs opérationnels, la priorité donnée à cette zone est moindre. Seul 28% des acteurs opérationnels étudiés coopèrent avec cette zone<sup>138</sup>. Le dynamisme culturel du Japon explique en partie l'attrait pour cette région et participe à la volonté de certains pays de développer les échanges culturels avec ce pays. Ainsi, le renforcement des relations de l'Autriche avec le Japon s'explique notamment par la volonté du Ministère des Affaires étrangères de coopérer avec de grands centres culturels internationaux tels que Tokyo.

### ■ L'Amérique latine : une priorité de la péninsule ibérique

Dans six pays<sup>139</sup> et dans la Communauté française de Belgique, les pays d'Amérique latine<sup>140</sup> ont été identifiés comme des zones de coopération affichées par les principaux décideurs de CESCO. Cependant, c'est essentiellement au niveau des acteurs espagnols et portugais que l'Amérique latine ressort comme à la fois prioritaire en terme stratégique et faisant le plus fréquemment l'objet d'actions de coopération culturelle. La présence historique sur le continent latino-américain et la proximité linguistique favorisent ce choix géographique et expliquent que les relations culturelles soient développées entre les deux zones. Ainsi, près des trois quart<sup>141</sup> des acteurs coopérant avec la zone expliquent qu'ils privilégient la coopération culturelle avec ces pays à cause d'un héritage historique commun et de liens culturels forts développés au travers des siècles.

On constate ainsi une assez forte cohérence des objectifs et des domaines d'intervention de l'Espagne et du Portugal :

- les objectifs de soutien au dialogue, à l'échange et à la coopération entre les peuples, la promotion de la langue, la conservation du patrimoine sont considérés comme très importants par les autorités nationales des deux pays<sup>142</sup> ;
- celles-ci considèrent la promotion de la langue comme un domaine d'intervention très important et les domaines du patrimoine et des arts vivants assez importants<sup>143</sup>.

### ■ Le Moyen Orient et les pays du sud de la Méditerranée : une orientation historique renforcée par l'actualité

Les décideurs de cinq pays<sup>144</sup> et des Communautés flamande et française de Belgique<sup>145</sup> considèrent cette région comme prioritaire. Sur le plan de la coopération concrète, 26% des acteurs opérationnels identifiés de CESCO coopèrent avec des pays du Moyen Orient et du sud de la Méditerranée.

- Ainsi, la présence coloniale française dans les pays du sud de la Méditerranée et l'importante immigration provenant de ces pays expliquent, par exemple, que cette

---

<sup>137</sup> Autriche, Danemark, Espagne, Irlande, Islande, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni (Source : monographies nationales)

<sup>138</sup> Source : questionnaire acteurs, A61 (hors décideurs principaux ayant des compétences opérationnelles)

<sup>139</sup> Autriche, Espagne, France, Grèce, Portugal et Royaume-Uni

<sup>140</sup> Source : questionnaire pays Q17

<sup>141</sup> Source : questionnaire acteurs, croisement A34\*A35

<sup>142</sup> Source : questionnaire pays Q14

<sup>143</sup> Source : questionnaire pays Q20

<sup>144</sup> Danemark, Espagne, France, Pays-Bas et Royaume-Uni

<sup>145</sup> Source : questionnaire pays Q17

région soit une des zones principales de coopération pour le Ministère des affaires étrangères français et pour près d'un tiers des acteurs opérationnels français<sup>146</sup>. Les relations de la France avec cette région du globe s'inscrivent également dans le cadre de relations diplomatiques développées.

- En raison d'un héritage historique commun et du développement de relations de coopération autour du thème de la sauvegarde du patrimoine, la zone du bassin méditerranéen figure également parmi les priorités géographiques des décideurs grecs et de la moitié des acteurs opérationnels grecs<sup>147</sup>.
- Le développement de la coopération de l'Allemagne avec ces pays est aussi en partie lié à la conjoncture géopolitique et particulièrement les événements du 11 septembre 2001. Favoriser les échanges culturels avec les pays musulmans contribue à une meilleure connaissance réciproque.

#### ■ La région du Golfe, une zone peu concernée par la coopération culturelle

Aucun décideur n'affiche clairement cette zone comme prioritaire. Cependant, certains décideurs nationaux ont des relations qui intègrent un volet culturel avec la région du Golfe. Il s'agit des décideurs en Allemagne, en Autriche, au Danemark, au Luxembourg et au Royaume-Uni. Au niveau des acteurs opérationnels identifiés de CESCA, seul 16% d'entre eux coopèrent avec cette région<sup>148</sup>.

**Les relations dans les secteurs de la culture et de l'audiovisuel semblent développées dans une moindre mesure avec trois autres zones géographiques :**

**Les pays d'Amérique latine avec lesquels les acteurs espagnols et portugais coopèrent particulièrement.**

**Le Japon, l'Australie et la Nouvelle Zélande font l'objet d'actions de coopération portée notamment par le dynamisme culturel du Japon.**

**La coopération avec le Moyen Orient et les pays du sud de la Méditerranée concerne les décideurs de cinq pays et les Communautés française et flamande de Belgique et s'inscrivent principalement dans le cadre de relations diplomatiques et d'une conjoncture géopolitique spécifique.**

---

<sup>146</sup> Source : questionnaire acteurs A62 (hors décideurs principaux ayant des compétences opérationnelles)

<sup>147</sup> Source : questionnaire acteurs A62 (hors décideurs principaux ayant des compétences opérationnelles)

<sup>148</sup> Source : questionnaire acteurs A62 (hors décideurs principaux ayant des compétences opérationnelles)

**Quels sont les pays tiers concernés par la coopération culturelle des Etats membres de l'Union européenne et des pays de l'EEE ? Quelles sont les principales raisons qui orientent les priorités géographiques?**

**La coopération extérieure dans les secteurs de la culture et de l'audiovisuel suppose l'existence de relations bilatérales particulières.**

**On distingue les priorités géographiques affichées comme telles dans la définition des stratégies de CESCO, des zones avec lesquelles les acteurs de CESCO coopèrent concrètement. Les orientations concrètes confirment globalement les priorités stratégiques.**

**Dans ce cadre, on observe que la coopération culturelle extérieure en matière culturelle est particulièrement développée avec l'Asie et notamment la Chine, les Etats-Unis et le Canada et participent, en amont ou en aval, au développement des relations économiques et commerciales.**

**Les relations étrangères motivent davantage le développement de relations culturelles avec un objectif de meilleure connaissance réciproque avec les pays du Moyen Orient et du Sud de la Méditerranée. Le contexte géopolitique participe au développement de la dimension culturelle des relations étrangères avec ces pays.**

**Les relations avec les pays d'Afrique, Caraïbes, Pacifiques semblent prioritaires pour les décideurs de huit Etats membres ou pays de l'EEE et au sein des Communautés flamande et française de Belgique. Elles sont là une composante, encore timide, de l'aide au développement et se concrétisent via l'action de structures dédiées à l'aide au développement ou de réseaux « éducatifs » présents à l'étranger.**

**Les relations culturelles avec les ex-républiques soviétiques, la Russie et les Balkans sont motivées par la proximité géographique et des relations culturelles fortes dues à une histoire souvent commune. Elles sont donc particulièrement développées pour certains Etats étudiés. Dans les pays nordiques et en Grèce en particulier, les décideurs affichent ces zones comme des zones cibles.**

**Enfin, les relations avec le Japon, l'Australie et la Nouvelle Zélande sont principalement centrées sur le Japon où Tokyo fait figure de centre culturel international.**

## 2.6. Les instruments de la CESCA

### 2.6.1. Types d'intervention de CESCA sur un plan opérationnel

L'analyse des instruments de la CESCA nous conduit à aborder la CESCA telle qu'elle est concrètement menée sur le plan opérationnel.

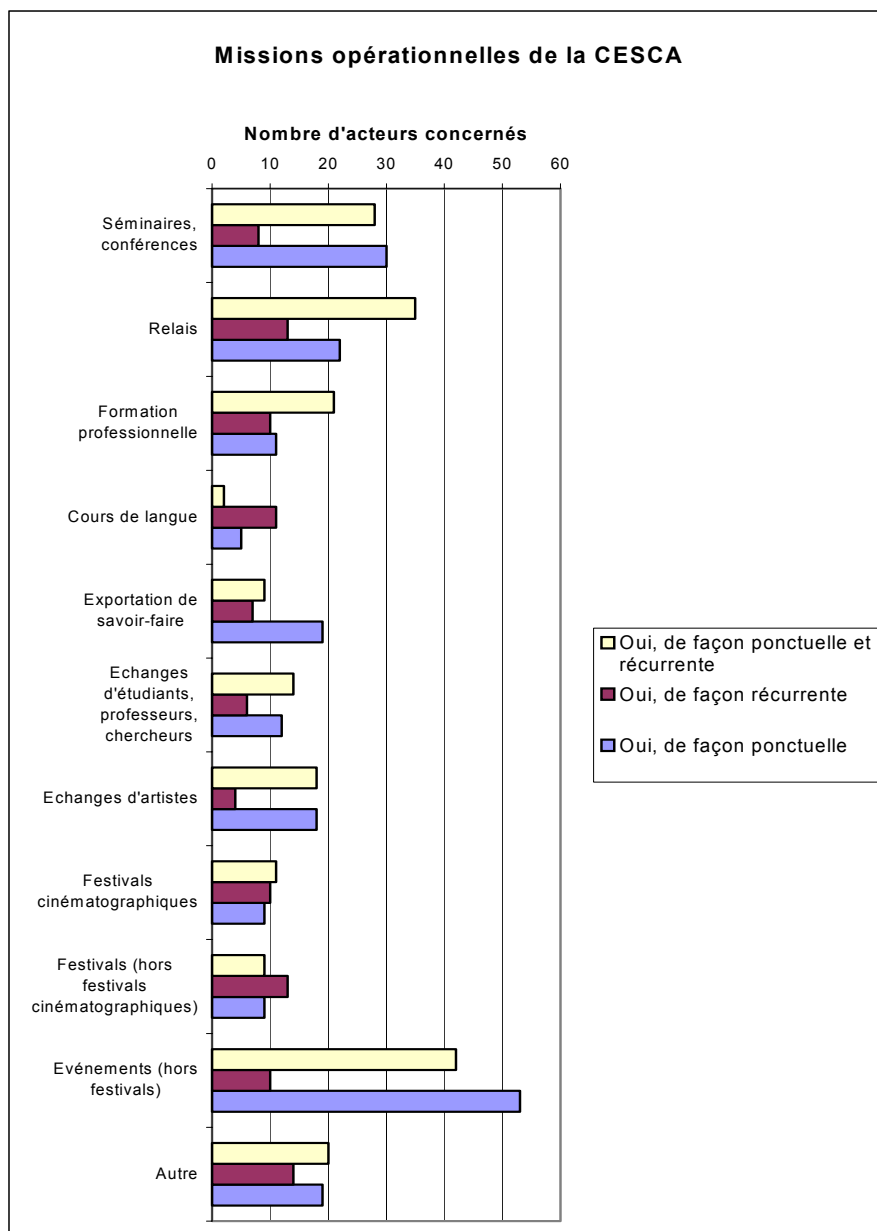
Par opposition à la CESCA stratégique telle qu'elle est définie par les principaux décideurs, la CESCA opérationnelle se rapporte aux actions menées sur le terrain et aux réalisations concrètes de coopération en matière culturelle.

Il apparaît donc important de se concentrer sur les actions réalisées au-delà du statut des acteurs qui la mettent en œuvre. L'étude porte donc tant sur les actions des décideurs lorsqu'ils opèrent sur le terrain (et donc lorsqu'ils sont dotés d'une compétence opérationnelle) que sur les actions conduites par les acteurs opérationnels.

Quels sont les types d'actions mises en œuvre par les acteurs de CESCA sur un plan opérationnel?

#### ■ Les types d'intervention

L'analyse des actions de CESCA mises en œuvre permet de distinguer plusieurs types d'interventions différents, les activités menées pouvant par ailleurs avoir lieu de façon ponctuelle ou récurrente. Les différents types de missions de CESCA menées sur le terrain sont présentés dans le tableau ci-dessous:



Source : A60

La coopération culturelle extérieure se manifeste principalement sous la forme **d'événements culturels (hors festivals)**.

Ces événements, peuvent prendre la forme d'expositions dans le domaine des arts plastiques et visuels, de représentations théâtrales dans celui des arts vivants du spectacle ou encore de concerts dans l'univers de la musique. Ils sont organisés pour plus de la moitié des acteurs concernés de façon **ponctuelle** uniquement. Pour un nombre non négligeable d'acteurs ayant des compétences opérationnelles en matière de CESCA, la coopération culturelle extérieure prend aussi la forme de **festivals** : 31 acteurs ayant une compétence opérationnelle sur les 157 acteurs identifiés s'investissent ainsi dans l'organisation de festivals non cinématographiques (exemple : les journées culturelles, présentes dans plusieurs Etats sous des appellations différentes mais qui renvoient au même type d'intervention), tandis que 30 acteurs participent à l'organisation de festivals cinématographiques.

A la différence des événements cités précédemment, les festivals ont davantage lieu **de façon récurrente**, à une fréquence généralement annuelle.

Parmi les festivals cinématographiques internationaux les plus célèbres, citons les festivals du film *Viennale* ou le festival de Cannes, qui permettent à des films originaires de pays tiers, (et pas seulement de pays développés), d'être présentés au public européen grâce à une sélection de films élargie. A l'inverse, certains festivals sont davantage consacrés à la promotion du cinéma national dans certains pays tiers, et c'est notamment le cas du Festival grec du film qui se déroule chaque printemps à New York.

Par ailleurs, certains acteurs organisent, dans le cadre ou non de festivals, des concours avec **attributions de prix** dans des domaines artistiques divers, auxquels peuvent participer des artistes du monde entier<sup>149</sup>. La *Commonwealth Foundation* organise notamment ce type de concours ouverts aux artistes des pays membres de son organisation (concours annuel de la photographie, concours littéraire, etc).

Un autre type d'initiative, qui concerne 70 acteurs, soit 45% des acteurs ayant des compétences opérationnelles en matière de CESCO, est la fonction de **relais** culturel. Celle-ci peut se manifester par des actions dont l'objet est la mise en relation de professionnels du monde artistique ou par la mise à disposition de moyens dans le but de faciliter la réalisation de projets ; ce type d'action peut aussi se référer à des structures qui, comme l'organisation autrichienne *Kulturkontakt Austria*, offrent certains services d'aide à d'autres acteurs culturels, et notamment la recherche de sponsoring en vue de leur permettre de financer leurs projets, ou qui, comme l'IFA (*Institut für Auslandsbeziehungen*), font office de centres de ressources en matière culturelle avec les pays étrangers<sup>150</sup>. A ce type d'intervention se rapportent aussi les activités de publication de revues d'information ou d'études autour de thèmes culturels<sup>151</sup>.

En outre, l'organisation de **séminaires et de conférences** est un autre mode d'intervention relativement répandu, et en particulier dans les domaines de la littérature et des arts plastiques, ainsi que dans les secteurs non spécifiquement culturels (celui de la recherche notamment)<sup>152</sup>. Leur mode de mise en œuvre est généralement ponctuel.

Parmi les autres types d'intervention constatés, on relève également des missions de CESCO consistant en l'**exportation de savoir-faire** dans le cas d'une coopération à sens unique, ou bien en l'organisation **d'échanges d'artistes, de professeurs et d'étudiants** entre Etats membres de l'UE/EEE et pays tiers. Ces échanges sont fréquemment en lien avec un objectif de partage des savoir-faire tandis que l'**exportation unilatérale de savoir-faire** se retrouve souvent dans les activités de conservation du patrimoine<sup>153</sup>. La mobilité géographique des différentes personnalités impliquées dans les secteurs culturels ou à dimension culturelle (dans le secteur éducatif notamment) est une condition sine qua non à des activités de coopération et d'échange approfondies.

Enfin, l'organisation **de cours de langue et de formations professionnelles** constitue un dernier type de manifestations concrètes assez fréquemment rencontré en matière de CESCO.

**Les types d'interventions concrètes les plus couramment rencontrés en matière de CESCO sont les événements culturels, généralement organisés sous forme d'actions ponctuelles. Un nombre d'acteurs plus restreint intervient également par l'organisation de festivals (cinématographiques ou non-cinématographiques), ponctuels ou récurrents, ou de concours dans des domaines artistiques divers.**

**Les activités de CESCO se manifestent par ailleurs fréquemment par le biais de conférences ou de séminaires organisés autour de thèmes culturels divers. Certaines**

<sup>149</sup> Remarque : les interventions de type concours et remises de prix sont comptabilisées dans la rubrique « autres » dans le tableau représentatif des missions opérationnelles de la CESCO.

<sup>150</sup> *Institut für Auslandsbeziehung*

<sup>151</sup> Remarque : les interventions de type publications sont comptabilisées dans la rubrique « autres » dans le tableau représentatif des missions opérationnelles de la CESCO.

<sup>152</sup> Source : A60\*A65

<sup>153</sup> Source : A60\*A65



**structures sont actives par leur fonction de relais culturels à destination du grand public et des acteurs culturels. Les autres types d'intervention rencontrés, à des fréquences moindres, sont les échanges d'artistes et des étudiants, l'exportation de savoirs-faire, les cours de langues et l'organisation de formations professionnelles.**

#### ■ Les objectifs associés aux actions de CESCA

Il existe différentes corrélations entre types d'action entreprises et objectifs visés ; ces corrélations permettent de déterminer à quels objectifs répond chacune des formes d'actions de CESCA précédemment relevées.

Ainsi, il apparaît que les **événements**, qu'ils soient organisés de façon ponctuelle ou récurrente, contribuent à atteindre **tous les objectifs de CESCA**<sup>154</sup> à l'exception de ceux visant la conservation du patrimoine ou la promotion des industries culturelles nationales dans un but spécifiquement économique.

Par ailleurs, les **événements culturels**, de même que les **festivals**, contribuent majoritairement, par comparaison avec les autres types d'objectifs, à la **diffusion des créations culturelles nationales dans les pays tiers**.

La coopération culturelle visant la **conservation du patrimoine** se manifeste davantage par le biais de **séminaires, de conférences, et de formations professionnelles** sur les techniques de conservation ; celles-ci répondent en grande partie à un objectif de partage du savoir-faire national en matière de conservation du patrimoine, qui se manifeste également souvent par l'organisation ou le soutien d'échanges d'étudiants et d'experts en la matière.

Les acteurs ont également recours à des conférences et à des séminaires dans le but de **favoriser un dialogue interculturel**. C'est le cas par exemple de la Fondation allemande Bertelsmann qui organise des Forums pour la culture (*Kulturforen*). A cet objectif de renforcement du dialogue culturel entre Etats membres de l'UE et de l'EEE et pays tiers répondent aussi les activités d'échanges d'étudiants et d'artistes ; en effet, si globalement 27% des acteurs ayant des compétences opérationnelles mettent en œuvre ce type d'actions, ils sont près de 45% parmi ceux affichant la promotion du dialogue comme objectif prioritaire<sup>155</sup>. Ceci met en évidence le fait que de tels échanges constituent un moyen efficace permettant de développer la connaissance mutuelle en matière culturelle entre les pays tiers et ceux membres de l'UE/ de l'EEE.

Ceci est également vrai pour les acteurs actifs en matière de coopération au développement, qui mettent plus fréquemment en œuvre des actions de type **formations professionnelles et exportations de savoir-faire**. Ils jouent également plus souvent le rôle de relais comparativement aux autres acteurs opérationnels ne présentant pas un tel objectif. Néanmoins, il reste que, de façon générale, parmi les acteurs opérationnels identifiés, le type d'actions le plus souvent envisagé dans le cadre de l'objectif d'aide au développement est l'organisation d'événements culturels.

**Les corrélations les plus significatives entre objectifs et type d'intervention en matière de CESCA sont d'une part celle reliant l'objectif d'aide au développement et de conservation du patrimoine aux actions de type formation professionnelle et exportation de savoir-faire, et d'autre part l'organisation de conférences et les échanges d'artistes ou d'étudiant, qui apparaissent comme déterminants lorsqu'il s'agit de développer un dialogue interculturel.**

<sup>154</sup> Cf. partie sur les objectifs en 2.4.2 à partir de la p.50

<sup>155</sup> Source : A60\*A31

## ■ Localisation géographique des actions concrètes de CESCA

**Les acteurs intervenant à l'étranger uniquement** sont surtout les acteurs-réseaux qui, comme notamment le *British Council* et les réseaux d'Instituts culturels français et suédois, ont pour vocation l'intervention à l'extérieur de leur pays d'origine par le biais de leurs représentations locales. Le réseau allemand *Goethe-Institut Inter Nationes* fait toutefois exception à cette règle puisqu'il conserve parmi ses objectifs celui d'importer les cultures étrangères en Allemagne ; il met en œuvre des actions dans ce but par le biais de son *Goethe-forum*, basé en Allemagne. Outre les réseaux, une poignée d'acteurs mettant en œuvre des actions dans les pays tiers exclusivement a également pu être identifiée, comme l'organisation privée espagnole SEACEX<sup>156</sup>.

Dans certains Etats, le critère géographique détermine la séparation des rôles entre deux ou plusieurs organisations auxquelles est déléguée, entre autres ou en partie, la coopération culturelle extérieure. C'est notamment le cas au Royaume-Uni où l'*Arts Council*, qui coordonne ses activités avec le Ministère chargé de la culture (*Department for Education and Culture*) intervient uniquement sur le sol national, tandis que le *British Council*, qui lui est rattaché à la politique étrangère nationale, est au contraire spécifiquement dédié aux interventions à l'extérieur du pays.

Les objectifs des acteurs intervenant dans les pays tiers uniquement sont de deux types :

- promotion de la culture nationale (acteurs-réseaux généralement),
- aide au développement et mise en place de sociétés civiles (pour exemple : *NORAD*).

**A l'inverse, les dix-huit acteurs ayant une compétence opérationnelle identifiés comme actifs uniquement sur le sol national** visent davantage à promouvoir et à faire connaître les cultures des pays tiers au public national ; cet objectif est l'objectif prioritaire de six acteurs sur les dix-huit concernés (soit 33% d'entre eux), alors qu'il n'est affiché comme prioritaire que par 6% des acteurs en moyenne<sup>157</sup>. C'est notamment l'objectif d'organisations telles que la Maison des Cultures du monde (France), *Haus der Kulturen der Welt* (Allemagne) et *Visiting Arts* (Royaume-Uni).

De manière plus surprenante, remarquons que les acteurs visant prioritairement la promotion de la diversité culturelle interviennent eux aussi uniquement sur le sol national, ce qui laisse penser que cet objectif s'applique en grande partie au bénéfice de la population des Etats membres de l'UE et de l'EEE ; citons en particulier le cas de la Grande-Bretagne et de l'*Arts Council of England*, pour qui la promotion de la diversité culturelle passe par l'intégration des minorités pays, et donc par un soutien et par des actions en faveur de l'expression des cultures issues de ces minorités.

**Les acteurs intervenant dans les pays tiers uniquement ont généralement deux types d'objectifs : aide au développement ou participation au rayonnement national. En revanche, ceux actifs sur le sol national donnent la priorité à la promotion des cultures des pays tiers de façon à développer la diversité culturelle à l'intérieur du pays.**

### Quels sont les types d'actions mise en œuvre par les acteurs opérationnels ?

**Les types d'interventions rencontrés en matière de CESCA sont les suivants, par ordre décroissant d'importance pour les acteurs opérationnels identifiés :**

**- l'organisation d'événements, plus souvent de façon ponctuelle, et, plus rarement, de festivals cinématographiques ou non-cinématographiques. Ces types de manifestation**

<sup>156</sup> *Sociedad Estatal para la Accion Cultural Exterior*

<sup>157</sup> Source : A63\*A31

sont fréquemment entrepris dans l'optique de diffuser la culture nationale dans les pays tiers, ou plus rarement dans l'objectif inverse de faire connaître les cultures de pays tiers sur le sol national ;

- l'organisation de séminaires et de conférences, moyen d'intervention fortement présent parmi les acteurs visant un développement des échanges et d'un dialogue interculturel ;

- les activités de relais culturel ;

- les échanges d'artistes et d'étudiants, qui constituent également un moyen, entre autres, de favoriser un dialogue entre pays tiers et pays européens ;

- la formation professionnelle et l'exportation de savoir-faire, types d'intervention auxquels ont souvent recours les acteurs actifs dans l'aide au développement ;

- enfin, les cours de langue constituent un dernier type d'intervention, mis en oeuvre dans l'objectif de promouvoir la langue nationale.

Les acteurs identifiés ayant une compétence opérationnelle mettent généralement en oeuvre ces différents types d'actions à la fois sur le sol national et dans les pays tiers. Le lieu géographique de mise en oeuvre diffère néanmoins selon les types d'objectifs visés.

## 2.6.2. Modes de mise en œuvre des actions

### Quels sont les modes de mise en œuvre des actions de CESCA ?

#### ■ Actions ou programmes

Les initiatives en matière de CESCA peuvent constituer des interventions isolées sans lien les unes par rapport aux autres ou, au contraire, s'intégrer dans un programme global avec des objectifs et des thèmes propres. Un programme s'apparente alors à un ensemble d'actions cohérentes et coordonnées les unes aux autres à partir d'objectifs précis et déterminés en amont.

En général, dans les Etats membres de l'UE et de l'EEE, les initiatives en matière de CESCA se traduisent un peu **plus souvent par des actions isolées** ou par une somme d'actions sans lien entre elles que sous forme de programmes. En effet, 38% des acteurs ayant une compétence opérationnelle agissent plus souvent par le biais d'actions, 24% par des programmes et 11% indifféremment des deux façons<sup>158</sup>. Aucune différenciation par type d'acteurs ne transparaît. Au niveau des pays, l'Espagne se distingue des autres Etats par le fait que la totalité de ses acteurs opérationnels identifiés interviennent exclusivement par des actions isolées, les programmes semblant inexistantes parmi les acteurs identifiés dans ce pays.

Remarquons que, si la plupart des domaines, et en particulier ceux purement artistiques, font plutôt l'objet d'actions isolées, les activités de CESCA engagées par certains acteurs dans des domaines rattachés à la recherche et à la société civile rentrent au contraire de manière légèrement plus fréquente dans le cadre de programmes globaux<sup>159</sup>.

Ce sont par ailleurs les administrations centrales, et plus particulièrement les Ministères en charge des affaires étrangères, qui interviennent généralement par des programmes, tandis que les organismes publics et les associations interviennent au contraire davantage sous forme d'actions ponctuelles<sup>160</sup>.

**Les actions isolées, hors programmes, apparaissent comme le mode de mise en œuvre auquel les acteurs de la CESCA ont le plus souvent recours.**

---

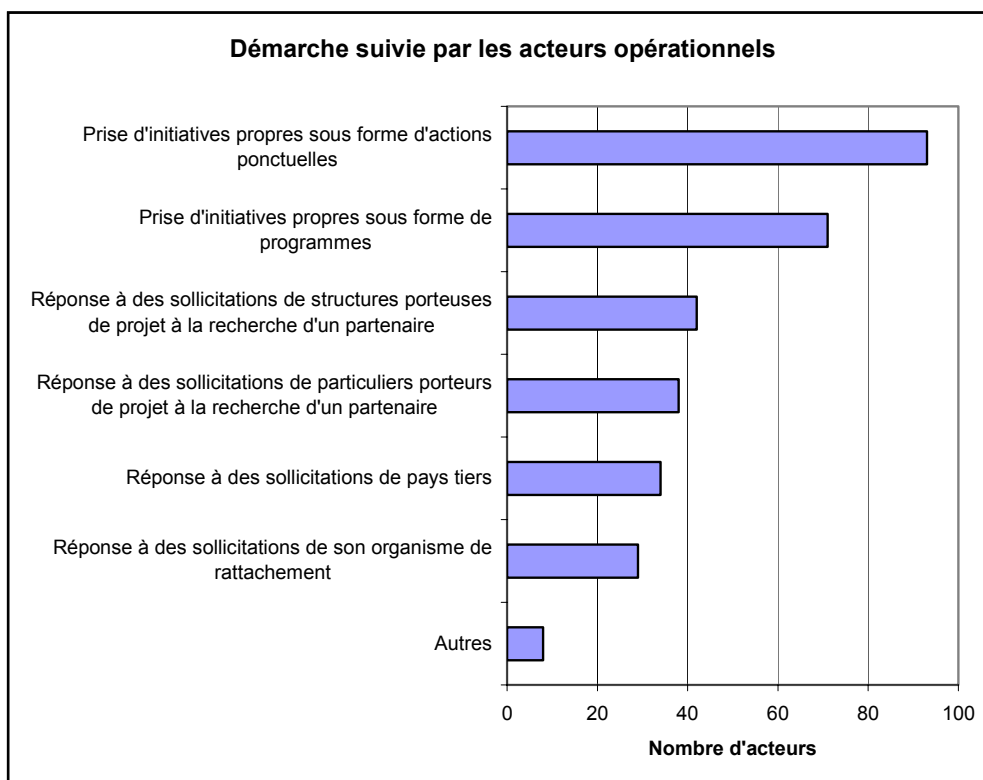
<sup>158</sup> Source : A67

Remarque : pour les acteurs restants, l'information n'a pas été obtenue

<sup>159</sup> Source : A67\*A65

<sup>160</sup> Source : A66\*A2

## ■ Origine des initiatives



Source : A66

Dans la majorité des cas, les actions de CESCO sont le fruit d'initiatives propres sous forme d'actions et/ou de programmes. Celles-ci prennent plus souvent la forme d'actions ponctuelles, ce qui est plus ou moins en ligne avec les chiffres cités dans la partie précédente.

Un autre mode d'action auquel les structures dotées d'une compétence opérationnelle ont moins fréquemment recours et qui ne concerne qu'un tiers d'entre eux, est la réponse à des sollicitations soit de structures, soit de particuliers porteurs de projets qui sont à la recherche de partenaires.

Environ vingt-cinq acteurs sur cent-cinquante-sept ayant une compétence opérationnelle agissent en réponse à des sollicitations de leur organisme de rattachement. Il s'agit surtout d'acteurs jouant un rôle d'opérateurs délégués, à l'image de l'AFAA (Association française d'action artistique) ; cet organisme applique et met en œuvre les propositions du Ministère des affaires étrangères français auquel il est rattaché ; par exemple, les Saisons culturelles étrangères, alors qu'elles ont été initiées par le Ministère, sont réellement mises en œuvre par l'AFAA principalement.

Enfin, les actions de CESCO sont rarement issues de sollicitation de la part de pays tiers.

La majorité des initiatives de CESCO opérationnelle sont le fruit d'initiatives propres des acteurs et prennent la forme d'action ou, plus rarement, de programmes. Les démarches passives, en réponse à des sollicitations de la part de tiers (pays tiers, structures ou particuliers porteurs de projet à la recherche de partenaires) sont plus rares. Enfin, certains acteurs appliquent simplement les propositions provenant de leur organisme de rattachement.

### ■ Mode d'action en partenariat

**Le mode de mise en œuvre par le biais de partenariats conclus entre différents acteurs semble être la règle parmi les intervenants de CESCO des Etats membres de l'UE/EEE sur un plan opérationnel.** En effet, 45% des acteurs menant des actions concrètes de CESCO agissent plutôt en partenariat avec d'autres structures, et 31% y ont recours régulièrement ou plus occasionnellement pour mener à bien leurs actions<sup>161</sup>.

**La fréquence des recours aux partenariats diffère selon les profils d'acteurs identifiés :**

- Les ambassades travaillent uniquement en partenariat avec d'autres acteurs, de même que les autorités publiques régionales ou locales. La proportion des acteurs ayant recours à des partenariats parmi les autres profils d'acteurs est d'environ 50%<sup>162</sup>.
- Parmi les huit acteurs travaillant seuls figurent quatre fondations, trois organismes publics (dont l'*Arts Council* finlandais) et un Ministère chargé des affaires étrangères<sup>163</sup>.
- La proportion d'acteurs agissant en partenariat est légèrement supérieure parmi ceux intervenant dans les domaines de l'éducation et de la société civile<sup>164</sup>.

**Les partenariats sont conclus dans différents objectifs :**

- Il peut s'agir, dans un premier temps, de **mettre en commun** des moyens financiers, humains et/ou matériels de façon à créer des synergies utiles dans la mise en œuvre des actions de CESCO.
- Le mode d'intervention en partenariat permet également de **renforcer l'impact des actions** mises en œuvre (aussi bien dans les pays que sur le sol national), ainsi que leur degré de **visibilité** qui est d'autant plus élevé que le nombre d'acteurs impliqués est important (par exemple, le Ministère chargé des affaires étrangères italien a regroupé 49 acteurs de tous types pour la participation aux manifestations du 300<sup>ème</sup> anniversaire de Saint-Petersbourg).
- Pour les acteurs intervenant dans les pays tiers, les partenariats avec les ambassades, les représentations d'acteurs-réseaux ou encore certains acteurs locaux, permettent de **mieux identifier les problématiques locales** et de développer des actions en meilleure adéquation avec les attentes des régions visées.

---

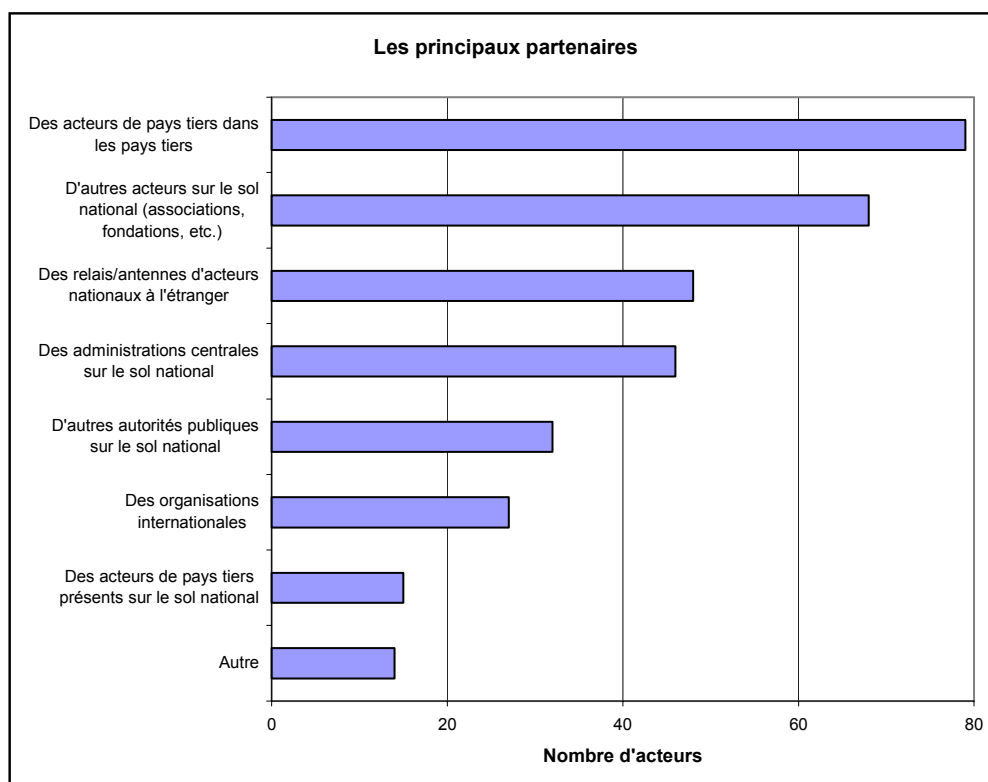
<sup>161</sup> Source : A73 (Globalement, la structure travaille-t-elle plutôt seule ou en partenariat avec d'autres acteurs ?)

<sup>162</sup> Source : A73\*A2

<sup>163</sup> Source : Idem

<sup>164</sup> Source : A73\*A65

Pour les acteurs identifiés, les partenaires les plus représentés sont les suivants :



Source : questionnaire acteurs, A74

L'analyse des modes d'actions de type partenarial permet de mettre en évidence les points suivants :

- Les administrations centrales (principalement les Ministères chargés de la culture et des affaires étrangères) et les ambassades coordonnent entre elles leurs activités<sup>165</sup>. De la même façon, les administrations centrales et les têtes/membres de réseau forment des partenariats fréquents<sup>166</sup>. Ces partenariats sont, entre autres, un moyen de garantir une certaine cohérence entre les objectifs stratégiques des Ministères nationaux compétents en matière de CESCO et les interventions réellement mises en œuvre dans les pays tiers.
- Les partenariats impliquant des administrations centrales nationales et des administrations centrales de pays tiers sont fréquents, la répartition des tâches pouvant alors être explicitement prévue au moyen d'accords bilatéraux.
- Les Ministères en charge des affaires étrangères ou de la culture coopèrent également avec des organisations internationales pour la mise en place de leurs projets en matière de CESCO. L'UNESCO est notamment un des partenaires du Ministère grec chargé de la culture dans l'organisation de son programme *Cultural Olympiad* initié en vue de la tenue des Jeux Olympiques à Athènes en 2004 ; à titre d'exemple toujours, l'UNESCO est également un partenaire fort du Ministère chargé des affaires étrangères norvégien pour la réalisation de séminaires avec des artistes étrangers et pour la mise en œuvre d'un programme destiné à sensibiliser les jeunes à la protection du patrimoine.
- Les réseaux interviennent rarement en collaboration avec des acteurs nationaux présents sur le sol national. De même, ils ne travaillent presque jamais avec des

<sup>165</sup> Source : A74\*A2

<sup>166</sup> Source : A74\*A5

acteurs de pays tiers installés sur le sol national<sup>167</sup>. Ceci s'explique naturellement par la vocation des réseaux qui est d'intervenir presque exclusivement hors de leur pays d'origine. Les partenariats conclus concernent généralement les acteurs locaux, présents dans les régions où sont implantées des représentations locales.

- Au-delà des réseaux, les autres organisations intervenant dans les pays tiers coopèrent également très étroitement avec les représentations locales d'acteurs-réseaux ou, à défaut, avec les ambassades et ceci, pour les raisons déjà invoquées précédemment. Les acteurs culturels locaux constituent aussi pour elles des partenaires fréquents. Parmi les organisations concernées par ce type de partenariats, citons par exemple l'acteur espagnol SEACEX<sup>168</sup>, le norvégien NORAD, l'association française AFAA, ou encore la Fondation hellénique pour la culture.
- Les acteurs opérationnels, qu'ils soient publics ou privés, collaborent entre eux pour la mise en œuvre d'activités de CESCO ; c'est par exemple le cas de MICA<sup>169</sup> qui, avec d'autres institutions culturelles autrichiennes, a mis en place le programme *New Austrian Sound of Music*. Ces partenariats peuvent parfois aussi être transnationaux et rassembler des acteurs originaires de plusieurs Etats membres ou originaires de pays tiers. Le concours *Neue Stimmen* organisé par la Fondation allemande Bertelsmann fait ainsi intervenir de nombreux acteurs de pays tiers.
- Signalons enfin l'existence de partenariats avec des universités sur le sol national ou dans les pays tiers. Ces partenariats sont fréquents parmi les acteurs actifs en matière de patrimoine, d'histoire, d'ethnologie ou encore de promotion de la langue<sup>170</sup>.

**Le mode d'action en partenariat est fortement répandu dans la mise en œuvre d'activités de CESCO. Les types de partenariats conclus sont très divers selon les objectifs poursuivis et selon qu'ils visent des actions sur le territoire national ou dans les pays tiers. Ils engagent aussi tous types d'acteurs : Ministères, ambassades, représentations locales d'acteurs-réseaux, et autres structures déléguées et associations.**

### ■ Suivi et évaluation des actions

Hormis les acteurs allemands, autrichiens, norvégiens, danois, portugais et britanniques, pour lesquels il a été possible d'établir qu'au moins la moitié d'entre eux a mis en place une **procédure de suivi des actions** de CESCO dont le résultat va en direction des principaux décideurs, les acteurs opérationnels des autres Etats n'offrent pas de visibilité suffisante permettant de conclure sur l'existence ou non d'un tel suivi ; il n'y a d'ailleurs au total que pour 32 sur les 141 acteurs opérationnels (hors décideurs) qu'un mode de suivi des actions a pu être clairement identifié<sup>171</sup>.

Lorsqu'elle existe, la procédure de suivi des actions se présente le plus souvent sous la forme de remise de rapport annuel d'activités, parfois aussi sous forme de rapport financier, de revues de presse, ou de rapports par projet.

Au-delà d'une simple procédure de suivi, certaines organisations de la CESCO ont mis en place une **procédure d'évaluation des actions entreprises**. Parmi elles, treize seulement, majoritairement des administrations centrales et des organismes publics situés dans neuf Etats différents<sup>172</sup>, ont pu être identifiées avec certitude<sup>173</sup>. Parmi elles, figure le Ministère des

<sup>167</sup> Source : A74\*A5

<sup>168</sup> *Sociedad Estatal para la Accion Cultural Exterior*

<sup>169</sup> *Music Information Centre Austria*

<sup>170</sup> Source : A74 (modalité « autre »)

<sup>171</sup> Source : A69 (Existe-t-il une procédure de suivi des actions de CESCO qu'il met en œuvre ?) (hors principaux décideurs ayant des compétences opérationnelles)

<sup>172</sup> Allemagne, Autriche, Espagne, Finlande, France, Grèce, Liechtenstein, Norvège, Portugal



affaires étrangères français, plus précisément la DGCID<sup>174</sup>, qui dispose d'un programme d'évaluation réalisé par le bureau de l'évaluation ayant abouti à la publication d'une vingtaine de rapports en 2002.

**L'existence d'une procédure de suivi des actions de CESCA, généralement sous forme de rapport annuel d'activités et/ou de rapport financier, n'a pu être identifiée que pour un quart des acteurs opérationnels (hors décideurs).**

**Les actions menées par les acteurs font par ailleurs très rarement l'objet d'une évaluation.**

#### **Quels sont les modes de mise en oeuvre des actions de CESCA ?**

**Les actions de CESCA se manifestent davantage sous forme d'actions isolées que sous forme de programmes. Elles sont souvent le fruit d'initiatives propres des acteurs ayant des compétences opérationnelles bien que certains interviennent aussi en réponse à des sollicitations extérieures. Celles-ci peuvent provenir de leur structure de rattachement (le cas échéant), de structures tierces, de particuliers porteurs de projets, ou encore directement de pays tiers. En règle générale, le mode d'action en partenariat avec différents acteurs reste néanmoins fortement répandu.**

**Les actions mises en oeuvre ne font pas systématiquement l'objet d'un suivi, l'existence d'une procédure en ce sens n'ayant pu être établie que pour un quart des acteurs opérationnels (hors décideurs) étudiés ; le suivi prend alors la forme de rapports annuels d'activités. Les procédures d'évaluation sont quant à elles extrêmement rares.**

---

<sup>173</sup> Source : A71\*A2

<sup>174</sup> Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement

## 2.7. Analyse comparée des domaines concernés par la CESCA

L'analyse des domaines permet de compléter le panorama de la coopération culturelle menée avec les pays tiers d'abord sur un plan stratégique, puis sur un plan opérationnel.

L'analyse portera donc d'abord sur les domaines affichés par les principaux décideurs puis sur les domaines concrètement concernés par la CESCA opérationnelle.

**Sur ce second point, il apparaît important de se concentrer sur les actions réalisées au-delà du statut des acteurs qui la mettent en œuvre.**

### 2.7.1. *Thèmes et domaines culturels concernés par la CESCA*

#### Quels sont les thèmes et domaines culturels concernés par les activités de CESCA ?

Les activités de CESCA concernent plusieurs types de domaines :

- certains purement artistiques (arts visuels, arts vivants du spectacle, musique, littérature, cinéma, patrimoine),
- d'autres plus généraux, mais qui intègrent une « dimension culturelle » (éducation, recherche, société civile). La prise en compte d'activités de coopération touchant à de tels domaines se justifie par l'idée que la coopération en matière culturelle, et notamment dans la perspective du développement d'un dialogue culturel et d'une meilleure compréhension mutuelle, ne peut se restreindre à des actions touchant exclusivement à des domaines purement artistiques.

#### ■ Les domaines prioritaires sur un plan stratégique (au niveau des principaux décideurs)

Cette première analyse permet de mettre en lumière les domaines prioritaires sur un plan stratégique pour les principaux décideurs nationaux, qui sont aussi les premiers financeurs en matière de CESCA.

Si l'on considère les domaines de façon transversale pour chaque pays étudié, quatre domaines sont unanimement considérés comme importants, à des degrés divers cependant<sup>175</sup>, par la quasi-totalité des Etats européens membres de l'UE/ EEE. Il s'agit :

- **des arts vivants,**
- **des arts plastiques et visuels,**
- **de la musique,**
- **et enfin du cinéma et de l'audiovisuel**<sup>176</sup>.

La **littérature** et la **promotion de la langue** font l'objet d'une attention plus différenciée selon les pays. La littérature est jugée comme étant particulièrement importante par les décideurs des pays suivants : Allemagne, France, Autriche, Pays-Bas, Danemark, Islande et Norvège<sup>177</sup>. La promotion de la langue intéresse plus particulièrement les décideurs au

---

<sup>175</sup> Les différences apparaissent davantage au niveau des acteurs identifiés qu'au niveau des stratégies nationales (Cf. partie suivante)

<sup>176</sup> Source : Q20 (Quel est le degré d'importance des secteurs suivants ?)

<sup>177</sup> Source : Q20 (Quel est le degré d'importance des secteurs suivants ?)

Royaume-Uni, en Allemagne, en Espagne, en Grèce, au Luxembourg et au Portugal<sup>178</sup>. Ces pays comptent, avec la France, l'Autriche, l'Irlande, l'Islande et la Suède, parmi ceux dont les décideurs principaux considèrent la promotion de la langue comme un objectif important de la coopération culturelle extérieure.

La **conservation du patrimoine** est moins souvent citée comme faisant partie des domaines prioritaires pour les décideurs nationaux, à l'exception de ceux des pays du Sud (Grèce, Italie), de l'Irlande, de l'Islande et des Pays-Bas. Dans ces pays, les décideurs ont presque tous en commun un héritage culturel ancien, justifiant la place d'un tel secteur dans la CESCA. Néanmoins, ce domaine répond à des objectifs différents selon les décideurs:

- les principaux décideurs en Grèce envisagent notamment, à travers ses activités de coopération en matière de conservation du patrimoine, une exportation de son savoir-faire en direction des pays voisins des Balkans et du bassin méditerranéen. Ce type d'objectif est également partagé par les autres pays du sud de l'Europe (Italie en particulier),
- les principaux décideurs en Islande visent en revanche à faire perdurer son héritage culturel auprès de ses descendants scandinaves installés notamment en Amérique du Nord.

Importance accordée aux différents domaines culturels par les principaux décideurs nationaux en matière de CESCA

DOMAINES	Alle-magne	Espa-gne	France	RU	Autri-che	Belgi-que	Pays-Bas	Dane-mark	Finlan-de	Islande	Norvè-ge	Suède	Irlande	Liech-tenstein	Luxem-bourg	Grèce	Italie	Portu-gal	Pondé-ration
Langue	2	2	1	2	1	2				1	2	1			2	2	1	2	21
Arts vivants du spectacle	2	1	2	1	2	1	1	2	2	1		1	2		1	1	1	1	22
Arts plastiques et visuels	2	2	2	1	2	1	2	1	2	2		2	2	2	2	1		1	27
Cinéma et audiovisuel	2	2	2	2	2	1	2	2	1	2		2	1		1	1	2	2	27
Livre et lecture	2		2	1	2		2	2		2					1	1		1	16
Multimédia	2			1	1		2								1	1		1	9
Musique	2		2	1	2	1		2	2			2	1	2	1	1	2	1	22
Patrimoine	1	1				1	2			2	2	1	2		1	2	2	1	18
Education	2		1	2	1					1					2	2		1	12
Recherche	1		1																2
Société civile	2	1			1			1											5
Autre																			0

**Legende**

- 2 Domaine considéré comme très important dans les activités de CESCA
- 1 Domaine considéré comme important dans les activités de CESCA
- Domaine non affiché comme important dans les activités de CESCA

L'importance variable attachée aux différents domaines artistiques trouve son origine dans la diversité des cultures en Europe. La priorité de chaque Etat en matière de CESCA est généralement, rappelons-le, l'exportation des cultures nationales dans son intérêt propre. Il apparaît de ce fait que les domaines les plus concernés par les actions de CESCA sont ceux dans lesquels chaque Etat dispose d'un héritage et d'une richesse spécifique qu'il souhaiterait faire mieux connaître dans les pays tiers, parfois dans un but commercial (financier) ou politique. Il s'agit, dans une certaine mesure, de faire appel à un avantage comparatif en matière culturelle par rapport aux autres pays ; c'est le cas, par exemple, de la musique en Autriche et de l'architecture en Suède<sup>179</sup>.

Enfin, les domaines non spécifiquement culturels au sens strict du terme font rarement l'objet d'une considération prioritaire en matière de CESCA sur un plan stratégique: il s'agit des domaines de **l'éducation, de la recherche** et des actions en faveur de la **société civile**. Certains pays font exception à cette règle : il s'agit surtout de l'Allemagne pour qui l'éducation

<sup>178</sup> Source : Idem

<sup>179</sup> Contrairement aux autres pays, plusieurs acteurs actifs dans ce domaine ont été identifiés en Suède.

et la culture ne sont pas dissociées dans la définition de sa politique culturelle extérieure. Les actions de CESCO y sont souvent entreprises par des acteurs dont les domaines d'implication centraux sont l'intérêt général, la société civile ou encore les sciences. C'est d'ailleurs le seul pays parmi les Etats étudiés, dans lequel la recherche est citée par plus de la moitié des acteurs de CESCO. Les actions en faveur de la société civile concernent par ailleurs une partie non négligeable des acteurs autrichiens et suédois, tandis que l'éducation est un secteur dans lequel les acteurs italiens, portugais et suédois sont particulièrement actifs<sup>180</sup>.

**Si tous les domaines culturels apparaissent comme importants, les principaux décideurs des Etats membres de l'Union européenne et de l'EEE semblent privilégier les domaines culturels dans lesquels ils disposent d'un avantage comparatif, à l'image de la musique en Autriche ou en Suède, le patrimoine en Grèce et en Italie, l'architecture en Suède et les multimédias dans les pays nordiques.**

---

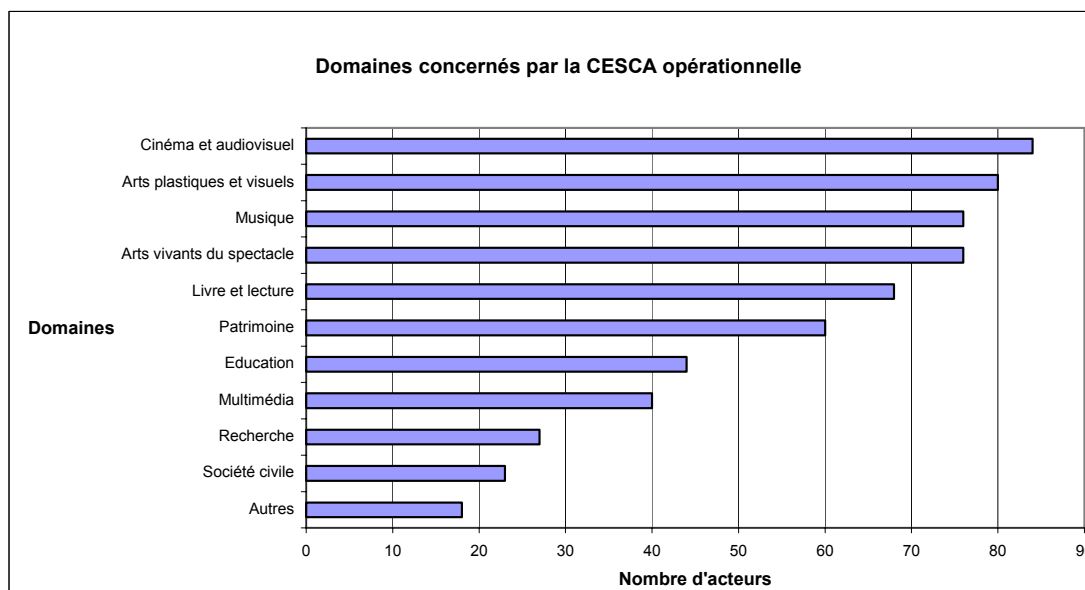
<sup>180</sup> Source : A65 (Si oui, quels secteurs sont concernés ?)

## ■ Les domaines d'intervention sur le plan de la CESCA opérationnelle

Il s'agit d'analyser les domaines qui sont, dans la pratique, concernés par les actions de CESCA conduites sur le terrain. Le propos porte donc sur les actions de coopération menées sur le terrain par l'ensemble des acteurs ayant une compétence opérationnelle.

### - Domaines d'intervention prioritaires des acteurs opérationnels

Les domaines les plus concernés par des activités concrètes en matière de CESCA sont les suivants (en nombre d'acteurs ayant des compétences opérationnelles) :



Source : questionnaire acteurs, A65

Ce graphe, qui ne prend en compte que les acteurs identifiés dans les Etats membres de l'Union européenne et de l'EEE comme ayant des compétences opérationnelles, met en évidence les éléments suivants :

- Le cinéma est globalement le domaine artistique le plus représenté en matière de CESCA opérationnelle, suivi de près par les arts plastiques et visuels, la musique et les arts vivants du spectacle. Ce sont précisément ceux dont l'importance est unanimement reconnue au niveau national sur un plan stratégique. La littérature, de même que la conservation du patrimoine font légèrement moins fréquemment l'objet d'actions concrètes de CESCA. Dans la catégorie « autres » apparaissent principalement la langue, l'architecture, l'histoire, mais aussi des domaines tels que les sciences sociales, la santé et l'environnement, qui ne constituent pas des secteurs spécifiquement culturels.
- Une partie des acteurs ayant des compétences opérationnelles intervient dans des domaines culturels au sens plus large du terme, ayant trait par exemple à la société civile en général, à l'éducation, à la recherche<sup>181</sup>. Dans ces cas et pour ces acteurs, la CESCA se traduit par des actions à dimension culturelle. A titre d'exemple, la Fondation allemande *Bertelsmann* est largement présente dans des activités liées à la société civile en général, sans égard particulier aux domaines purement artistiques. Elle vise par ses actions à favoriser un échange et une meilleure connaissance mutuelle, et entend davantage le mot « culture » dans son sens global, prenant en compte également des aspects sociaux et économiques. Elle organise notamment des Forums dédiés à la culture («*Foren für Kultur*») dont l'objectif est de développer

<sup>181</sup> Source : Idem

un dialogue sur des thèmes variés : la politique, l'économie, la vie en entreprise, les problèmes sociaux, etc. En cela, ses actions, bien que non spécifiquement culturelles, revêtent néanmoins une « dimension culturelle ».

De même, la plupart des organisations de coopération régionales sont actives à la fois dans des actions à dimension culturelle et dans des actions culturelles au sens strict, ce qui met en évidence le caractère peu spécialisé de ces structures<sup>182</sup>. C'est notamment le cas de la *Commonwealth Foundation*, dont la mission recoupe des secteurs à la fois culturels, sociaux, politiques et économiques, et de la Communauté des Pays de Langue portugaise (CPLP) qui, outre la culture, intervient autour de thèmes tels que la santé, la justice et l'économie.

#### – **Lien entre vocation des structures et domaines d'intervention**

Certaines corrélations entre vocations des structures et domaines d'intervention principaux peuvent être identifiées :

- Une large proportion des acteurs intervenant en priorité dans la **préservation du patrimoine culturel intervient également dans les secteurs de l'éducation et de la formation**, et, dans une moindre mesure, dans l'aide au développement ; ceci renforce l'idée selon laquelle la coopération culturelle en matière de protection du patrimoine rentre surtout dans le cadre d'un objectif d'exportation de savoir-faire, destiné à soutenir les richesses des pays tiers. Dans le cas de la Grèce, éducation et patrimoine sont étroitement liés : les universités étrangères disposant de centres d'études helléniques participent fortement à la promotion de l'héritage culturel national dans les pays tiers.
- Une autre corrélation intéressante relie les domaines de **l'éducation et de la littérature** ; la moitié des acteurs opérationnels (associations, structures publiques déléguées, etc.) agissant dans les secteurs du livre et de la lecture interviennent aussi dans le domaine de l'éducation<sup>183</sup>.
- La proportion des acteurs dédiés à la **coopération au développement** est supérieure parmi ceux intervenant en matière d'éducation<sup>184</sup>.

**Sur un plan opérationnel, on observe que la coopération culturelle avec les pays tiers concerne le plus souvent des domaines spécifiquement culturels, au sens strict du terme culture : cinéma, arts plastiques et visuels, musique, arts vivants du spectacle et littérature, puis, quoique avec une fréquence moindre, conservation du patrimoine et secteur des multimédias.**

**Cependant, la CESCO s'inscrit également dans le cadre d'intervention dans les secteurs tels que l'éducation, la recherche et la société civile, qui présentent une « dimension culturelle » forte.**

---

<sup>182</sup> Source : Idem

<sup>183</sup> Source : A23\*A59

<sup>184</sup> Source : Idem

**Quels sont les thèmes et les domaines culturels concernés par les activités de CESCA ?**

De façon générale, les principaux décideurs des Etats membres de l'Union européenne et de l'EEE accordent une importance unanime à tous les domaines culturels, à des degrés néanmoins divers. Certains accordent en effet une attention supplémentaire à certains secteurs spécifiques dans lesquels ils présentent une richesse artistique ou un avantage technique particuliers ; c'est en particulier le cas de la conservation du patrimoine en Grèce, de l'architecture en Suède et de la musique en Autriche.

Sur un plan opérationnel, les actions de CESCA mises en oeuvre concernent tous les domaines artistiques. Le cinéma, les arts plastiques et visuels, la musique et les arts vivants du spectacle sont ceux qui intéressent un plus grand nombre d'acteurs ; ce sont aussi ceux identifiés comme unanimement importants au niveau national. Ils sont suivis de la littérature, de la conservation du patrimoine et du secteur des multimédias.

Certains acteurs interviennent également dans des domaines à « dimension » culturelle, et notamment en matière d'éducation, de recherche et des secteurs liés à la société civile. Les thèmes abordés concernent alors la culture au sens large du terme, mais rentrent néanmoins dans le cadre des objectifs attribués à la CESCA.

## 2.7.2. Lien entre domaines et objectifs géographiques

### Une même répartition par domaine répond-elle à un même type d'objectifs ?

L'étude comparée des objectifs et des domaines de CESCA chez les différents acteurs identifiés ayant une compétence opérationnelle fait ressortir les éléments suivants :

**Tous les domaines culturels**, qu'ils soient purement artistiques ou non, contribuent selon plus de 85% des acteurs ayant une compétence opérationnelle à **faire connaître la culture nationale dans les pays tiers**<sup>185</sup>, objectif unanimement partagé et généralement prioritaire parmi les Etats membres. Ceci témoigne du fait qu'un tel objectif nécessite de mobiliser des ressources dans tous les domaines culturels possibles, avec néanmoins la prise en compte des avantages comparatifs constatés par pays.

La proportion est cependant légèrement inférieure parmi les acteurs intervenant dans la **conservation du patrimoine**. Ces derniers cherchent en revanche davantage à **renforcer les expressions des pays tiers sur la scène internationale**<sup>186</sup>. Ceci est particulièrement vrai dans le cas des pays du sud de l'Europe, tels que la Grèce, qui visent par la coopération culturelle à exporter leur savoir-faire en matière de patrimoine, de manière à permettre aux pays tiers de faire mieux valoir leurs richesses (campagne archéologique, expositions artistiques, etc.).

Les organisations actives en matière de **cinéma et l'audiovisuel** semblent rarement intervenir dans une optique de développement du dialogue et des échanges entre les peuples. Elles jouent en revanche un rôle significativement plus important dans la **promotion des industries culturelles nationales dans les pays tiers**, ce qui tend à confirmer que cet objectif passe largement par l'industrie audiovisuelle et cinématographique<sup>187</sup>.

Ces secteurs d'intervention sont également fortement corrélés avec des objectifs de type diplomatique : il apparaît clairement que les actions de CESCA dans les secteurs du cinéma et de l'audiovisuel sont plus fréquemment mises en oeuvre dans l'optique de renforcer la présence nationale sur la scène politique et économique internationale : plus de 70% des acteurs mettant en oeuvre des actions en matière de cinéma et d'audiovisuel partagent en effet des objectifs d'accroissement de l'influence nationale dans les pays tiers<sup>188</sup>. Enfin, les secteurs du cinéma et de l'audiovisuel, auxquels s'ajoute le domaine de la **littérature**, semblent également contribuer pour partie à la volonté de promouvoir **la langue nationale à l'étranger**.

Le secteur des **multimédia** joue un rôle fortement différencié par rapport aux autres domaines : il est en effet plus fréquemment cité par les acteurs ayant une compétence opérationnelle dont les objectifs se rapportent à un objectif d'**aide au développement**, auxquels se rattachent indirectement les objectifs de renforcement des expressions culturelles de pays tiers sur la scène internationale et de promotion de ces cultures sur le sol national uniquement. Il intervient également dans le cas d'objectifs d'ordre diplomatique, en particulier lorsque les acteurs visent à jouer un rôle d'influence sur la scène internationale, ainsi qu'à établir des **réseaux solides utiles pour la coopération économique et politique de leur pays d'origine**. Enfin, le multimédia joue un rôle fortement différencié dans la promotion de la langue à l'étranger ; il se présente ainsi, au-delà de son émergence en tant que nouveau support artistique, comme un instrument de plus en plus important de communication et de promotion, permettant notamment l'exportation de connaissances et la

---

<sup>185</sup> Source : A30\*A65 (acteurs opérationnels)

<sup>186</sup> Source : Idem

<sup>187</sup> Ces secteurs sont aussi de façon logique fortement corrélés avec la volonté de renforcer la présence nationale dans le paysage audiovisuel international (A30\*A58)

<sup>188</sup> Source : A30\*A65 (acteurs opérationnels)



diffusion d'informations. Il permet en cela d'accroître considérablement l'impact des actions de CESCO entreprises<sup>189</sup>.

Enfin, la volonté de promouvoir le **dialogue** et la diversité culturelle, comme celle de favoriser les échanges entre différentes cultures, passe fréquemment par des actions touchant à des secteurs non spécifiquement culturels, et notamment à la **société civile et à l'éducation**. En effet, l'idée de dialogue culturel s'entend au sens large du terme, et ne peut se réduire uniquement à des échanges dans des domaines purement artistiques.

#### **Une même répartition par domaine répond-elle à un même type d'objectifs ?**

**Trois tendances générales ressortent de la mise en relation des domaines faisant l'objet d'actions de CESCO avec les objectifs des différents acteurs ayant une compétence opérationnelle :**

**Les domaines purement artistiques jouent un rôle particulièrement important lorsqu'il s'agit de promouvoir la culture nationale<sup>190</sup>. Le cinéma est en particulier fortement présent dans un objectif d'exportation des industries culturelles nationales visant à en tirer des bénéfices sur les plans économique et financier.**

**A l'inverse, les objectifs d'aide au développement en direction des pays tiers sont davantage poursuivis par des structures intervenant dans des secteurs non spécifiquement culturels : en particulier, les structures actives en matière d'éducation semblent jouer un rôle prépondérant sur le plan politique, et notamment dans la volonté de contribuer à la consolidation de la paix ou au renforcement de la démocratie dans certains pays tiers.**

**La conservation du patrimoine fait généralement l'objet d'actions dans une optique de renforcement des expressions des pays tiers sur la scène internationale.**

**Enfin, la promotion des dialogues interculturels fait largement référence à la culture au sens large du terme et se manifeste souvent au travers de thème sociaux ou éducatifs.**

---

<sup>189</sup> Source : A30\*A58 (acteurs financeurs)

<sup>190</sup> Source : A30\*A65

### 3. Mise en parallèle des approches retenues en termes de CESCA au niveau national et au niveau communautaire et analyse comparative des tendances

#### 3.1. Mise en parallèle de la place et des objectifs de la CESCA au niveau national et au niveau communautaire

##### 3.1.1. Mise en parallèle du degré de formalisation des stratégies

Comment la CESCA est-elle formalisée au niveau national et au niveau communautaire ?

#### ■ Existence d'une stratégie propre en matière de CESCA ou de coopération culturelle

La façon de concevoir la CESCA relève, au niveau communautaire et au niveau national, de **deux approches différentes** :

- Au niveau communautaire, malgré les réflexions et les efforts de coordination et de formalisation en cours au sein de la Commission européenne, la CESCA ne fait pas encore l'objet d'une stratégie unique, coordonnée et formalisée pour l'ensemble des pays tiers. Elle est envisagée **par zone géographique**<sup>191</sup> dans le cadre des relations de coopération plus globales que l'Union européenne entretient avec une zone géographique donnée.
- Au niveau national, au contraire, les objectifs de CESCA font partie, dans la plupart des cas, d'une stratégie, formalisée ou non, concernant la coopération culturelle extérieure (tous pays confondus), qui peut le cas échéant, comporter des priorités géographiques.

La manière dont est envisagée la CESCA au niveau communautaire et au niveau national revêt une différence fondamentale. Au niveau communautaire, elle est abordée par zone géographique dans le cadre des relations extérieures plus globales de l'UE, alors qu'elle est intégrée à la stratégie concernant la coopération culturelle extérieure relative à l'ensemble des pays tiers dans la plupart des Etats étudiés.

#### ■ Type de formalisation

Le **type de formalisation** de la coopération culturelle extérieure au niveau communautaire et au niveau national se distingue par la nature et le mode d'élaboration des documents, le degré de formalisation des objectifs et des axes de mise en œuvre de la CESCA :

- Au niveau communautaire, les objectifs de CESCA sont formalisés au sein de **documents d'encadrement** des relations de coopération que l'Union européenne entretient avec une zone géographique. Ces documents sont **de nature hétérogène** entre les différentes zones géographiques. Ils concernent, dans certains cas, des instruments bilatéraux conventionnels, comme des accords d'association ou de coopération, et dans d'autres cas, des instruments bilatéraux non contractuels (déclarations de principe), voire des instruments unilatéraux (règlements, communication).

<sup>191</sup> Cf. partie 2.5 relative aux zones géographiques à partir de la p.59

Pour les pays en voie de développement, toutefois, les priorités stratégiques en matière de coopération avec l'Union européenne sont désormais détaillées dans des **cadres stratégiques** homogènes par pays ou par région (« *Country Strategy Paper* », « *Regional Strategy Paper* »). Ces documents sont élaborés conjointement entre la Commission et les autorités nationales des pays tiers et se concrétisent par des **programmes indicatifs nationaux/régionaux** (PIN/PIR) élaborés sous le même schéma pour toutes les zones géographiques. Ils exposent plus en détail les objectifs et les résultats attendus de l'action de l'Union européenne. Les PIN/PIR ne traduisent pas toujours de manière parfaite la place de la culture et de l'audiovisuel dans les relations de coopération telle que formulée dans les documents d'encadrement.

- Au niveau national, la stratégie concernant la coopération culturelle extérieure est formalisée dans un **document de référence** pour la majorité des décideurs des Etats étudiés. Une partie d'entre eux, toutefois, ne formalise pas sa stratégie sous forme d'un document officiel. Le mode de formalisation le plus courant pour les stratégies nationales consiste en la définition d'un **document d'orientation politique** global. Une minorité des Etats étudiés formalise sa stratégie également sous forme de programmes de travail élaborés conjointement par les ministères et les organismes délégués chargés de la mise en œuvre de la CESCO. En règle générale, ces documents de référence ne font pas l'objet d'une rédaction conjointe avec les pays tiers concernés. Cependant, parallèlement à la formalisation unilatérale de leurs stratégies, la majorité des Etats a signé des accords bilatéraux avec les pays tiers. Le rôle de ces derniers dans la coopération culturelle varie toutefois d'un Etat à l'autre.

**Au niveau communautaire, les objectifs de CESCO sont formalisés dans une panoplie de documents différents non ciblés sur la coopération culturelle et qui peuvent être de nature très variée.**

**Au niveau national, en revanche, les objectifs de CESCO sont formulés, dans la majorité des Etats étudiés, dans un document d'orientation politique unique concernant la coopération culturelle. Une partie des Etats étudiés ne disposent cependant pas de stratégie formalisée en matière de CESCO.**

**Par ailleurs, on relève une différence dans le rôle des pays tiers sur l'orientation des objectifs de CESCO. En effet, ces derniers contribuent à l'élaboration des documents stratégiques de l'UE, alors que la formalisation des objectifs au niveau national relève plutôt d'une démarche unilatérale, les accords bilatéraux jouant un rôle souvent relatif dans l'orientation des objectifs des relations extérieures en matière culturelle selon les pays.**

### ■ Lisibilité de la stratégie

L'analyse des **stratégies nationales** en matière de coopération culturelle montre qu'un haut niveau de formalisation est une condition nécessaire pour un niveau élevé de clarté de la stratégie. Elle n'en est cependant pas toujours le garant.

Au niveau communautaire, le lien entre le degré de formalisation et la clarté de la stratégie ne se vérifie cependant pas toujours. En effet, au **niveau communautaire**, la formalisation des objectifs semble relativement poussée, bien qu'elle soit présentée dans des documents de nature très hétérogène. Cependant, ce niveau élevé de formalisation ne garantit pas nécessairement une traduction concrète des orientations stratégiques. En effet, on constate souvent que les objectifs de CESCO formulés dans les documents d'encadrement<sup>192</sup> ne sont pas forcément repris dans les documents décrivant les priorités et actions concrètes<sup>193</sup>. Ces derniers ne mentionnent parfois même pas la culture, et leur multitude nuit à la visibilité des actions menées.

<sup>192</sup> Déclaration de Barcelone, Accord de Cotonou, Accords bilatéraux avec les pays d'Asie centrale

<sup>193</sup> Les PIN d'Asie centrale ne reprennent pas la culture.

Au niveau national, la clarté des stratégies semble fonction de leur degré de formalisation. Au niveau communautaire, en revanche, la multiplicité des documents de formalisation s'accompagne néanmoins parfois d'un décalage entre les objectifs énoncés d'un document à l'autre et réduit de ce fait la clarté de la stratégie poursuivie.

**Comment la CESCO est-elle formalisée au niveau national et au niveau communautaire ?**

La formalisation de la CESCO aux niveaux national et communautaire présente des différences.

Au niveau communautaire, il n'existe pas encore de stratégie globale dédiée spécifiquement à la coopération culturelle par rapport à 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 ne garantit cependant pas la lisibilité de la stratégie et des activités de CESCO. Certains décalages entre documents 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 eux n'établit cependant pas de document stratégique dédié aux questions culturelles pour leur politique. Au niveau national, un degré poussé de formalisation apparaît comme une condition nécessaire d'une clarté élevée de la stratégie.

### 3.1.2. Mise en parallèle de l'importance relative de la CESCA

Quelle est l'importance relative de la CESCA au niveau communautaire et niveau national ?

#### ■ Poids relatif de la CESCA

Au **niveau des Etats membres/pays de l'EEE**, il est apparu que la coopération culturelle tous pays tiers confondus relève à la fois de la politique étrangère et de la politique culturelle. Elle tient une place relativement limitée dans ces politiques, comme en témoigne en particulier la faiblesse des moyens financiers qui y sont affectés.

Elle donne lieu à une stratégie spécifique, répond à des objectifs précis, donne lieu à des accords bilatéraux qui sont relayés par des actions de plus ou moins grande envergure et mobilise des moyens publics hétérogènes en fonction des priorités définies. Son intensité dépend aussi de la volonté et de la spécificité des acteurs culturels au sein de chacun des pays.

La coopération avec les pays tiers en dehors des autres Etats membres de l'UE et des pays d'Europe centrale et orientale s'inscrit dans ce cadre et a les mêmes caractéristiques. **En termes de type d'intervention, de visibilité et de moyens financiers, la CESCA ne représente cependant qu'une faible part de la coopération culturelle extérieure tous pays confondus.** Elle ne fait d'ailleurs pas l'objet d'un suivi spécifique.

Au **niveau communautaire**, il est apparu que la coopération culturelle extérieure ne fait pas partie des priorités communautaires :

- elle tient d'une part une place limitée dans les initiatives communautaires dans les secteurs de la culture et de l'audiovisuel, elles-mêmes encore peu développées ;
- d'autre part; les relations extérieures sont peu orientées vers le développement des relations culturelles.

Les initiatives sont effectivement rares :

- La participation des pays tiers est certes possible au sein des programmes communautaires internes Culture 2000 et Media. Dans les faits cependant, quelques rares projets seulement intègrent des pays tiers.
- Au sein des relations extérieures, la volonté de coopération en matière culturelle est souvent affirmée dans les textes qui encadrent les relations bilatérales et/ou régionales (Accords, déclarations, etc.) mais est rarement concrétisée dans les documents stratégiques de mise en œuvre de ces relations que sont les *Regional Strategic Papers*, *Country Strategic Papers*, Programmes indicatifs régionaux, Programmes indicatifs nationaux.
- La CESCA est ainsi uniquement clairement prévue et mise en œuvre via quelques programmes communautaires de coopération culturelle que sont Euromed Héritage, Euromed Audiovisuel ainsi que le programme d'appui au cinéma ACP, le programme d'appui aux manifestations culturelles en Europe et quelques programmes de soutien aux initiatives culturelles décentralisées (PSICD).

**Au niveau des Etats membres de l'UE/ EEE, il est apparu que la coopération culturelle extérieure tous pays confondus tient une place particulière mais limitée à la fois au sein de leur politique étrangère et de leur politique culturelle. En outre, la coopération avec les pays tiers en dehors des Etats membres de l'Union européenne et pays en voie d'adhésion représente une faible part des initiatives de la coopération culturelle tous pays confondus.**

**De la même façon, au niveau communautaire, la coopération culturelle extérieure n'est pas considérée comme une priorité de l'action communautaire et ne tient une place que très relative aussi bien au sein des initiatives communautaires en matière culturelle qu'au sein des relations extérieures de l'Union européenne.**

■ **Analyse de ce poids relatif conformément au développement possible de la CESCA au niveau national et au niveau communautaire**

Au **niveau national**, le développement d'activités de coopération dans les secteurs de la culture et de l'audiovisuel dépend d'une volonté politique des gouvernements nationaux et fédéraux, des autorités régionales ou locales, des parlements. La répartition des tâches et/ou la coordination entre ministère chargé des affaires étrangères et ministère chargé de la culture sont déterminants dans le développement des activités culturelles internationales. Les initiatives individuelles des acteurs culturels de terrain et particulièrement des réseaux jouent aussi un rôle d'impulsion au développement des relations extérieures en matière culturelle.

Au **niveau communautaire** en revanche, le développement de la CESCA se heurte à la problématique des compétences octroyées à l'Union européenne. Le Traité de Maastricht a cependant offert de nouvelles possibilités de développement de l'action communautaire en matière culturelle.

En effet, le Traité<sup>194</sup> dispose que « la Communauté et les Etats membres favorisent la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes dans le domaine de la culture, et en particulier avec le Conseil de l'Europe » et que « la Communauté tient compte des aspects culturels dans son action au titre d'autres dispositions du présent traité, afin notamment de respecter et de promouvoir la diversité de ses cultures ».

Suite au Traité de Maastricht, les conclusions des Ministres de la Culture réunis au sein du Conseil, du 12 novembre 1992, sur les lignes directrices d'une action culturelle de la Communauté<sup>195</sup> soulignent que :

*« alors que les États membres soutiennent d'importants programmes culturels bilatéraux et multilatéraux, il existe aussi un intérêt, en vertu des principes du traité sur l'Union européenne, pour des actions culturelles communautaires réalisées avec des pays tiers à l'intérieur et à l'extérieur de l'Europe. Il est maintenant devenu habituel de faire référence à la coopération culturelle dans les accords généraux conclus avec ces pays (y compris, hors d'Europe, la convention de Lomé et les accords conclus avec différents pays d'Amérique latine, du bassin méditerranéen et d'Asie) [...] ».*

En matière de coopération avec les pays tiers, le développement, bien antérieur, de la politique d'aide au développement avait permis quelques initiatives à dimension culturelle dans la coopération avec les pays ACP. Mais, avec le Traité de Maastricht, la possibilité a été donnée à l'Union européenne à la fois **d'encourager la coopération culturelle entre Etats membres et la coopération culturelle entre Etats membres et pays tiers.**

L'octroi par le Traité d'une nouvelle compétence en matière de culture a ouvert la possibilité de développer une activité dans ce domaine et pourrait ainsi permettre de renforcer la place de la culture dans la politique extérieure et dans la politique de développement.

**Les possibilités de CESCA se sont ainsi trouvées fortement renforcées depuis 1991, simultanément aux possibilités d'une action communautaire interne en matière de culture.**

**Cependant, les quelques exemples de CESCA mentionnés ci-dessus démontrent que la concrétisation des actions de CESCA n'est pas à la hauteur des possibilités offertes.**

<sup>194</sup> Article 151, TCE

<sup>195</sup> Journal officiel n° C 336 du 19/12/1992 p. 0001 - 0002

Quelle est l'importance relative de la CESCO au niveau national et au niveau communautaire ?

La coopération culturelle extérieure apparaît comme une composante limitée au niveau politique et stratégique à la fois des relations étrangères de chacun des Etats membres et de leurs politiques culturelles respectives. La coopération avec les pays tiers tient en outre une place comparativement bien moins importante que la coopération entre Etats membres de l'UE/EEE ou entre Etats membres de l'UE/EEE et pays en voie d'adhésion.

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 à la participation de pays tiers et 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.

### 3.1.3. Mise en parallèle des objectifs

#### Y a-t-il une complémentarité ou une convergence dans les objectifs entre niveau communautaire et niveau national ?

##### ■ Type d'objectifs poursuivis

L'analyse des objectifs poursuivis au niveau communautaire à travers les activités de CESCO dans les différentes zones géographiques met en évidence plusieurs axes prioritaires communs, malgré l'absence d'une stratégie globale commune. De la même manière, la comparaison des objectifs poursuivis par les principaux décideurs des différents Etats étudiés montre une convergence autour de trois grands objectifs prioritaires affichés par la plupart des pays.

- Pour l'action de la **Communauté** dans le domaine de la culture en général<sup>196</sup>, le Traité fixe comme objectif de « contribuer à l'épanouissement des cultures des Etats membres dans le respect de leur diversité nationale et régionale, tout en mettant en évidence l'héritage culturel commun »<sup>197</sup>. Il souligne par ailleurs les axes suivants, dans le cadre desquels l'action de la Communauté vise à appuyer et à compléter celle des Etats membres :
  - o « l'amélioration de la connaissance et de la diffusion de la culture et de l'histoire des peuples européens,
  - o la conservation et la sauvegarde du patrimoine culturel d'importance européenne,
  - o les échanges culturels non commerciaux,
  - o la création artistique et littéraire, y compris dans le secteur de l'audiovisuel. »<sup>198</sup>

Par ailleurs, le Traité dispose que la Communauté tient compte des aspects culturels dans son action au titre d'autres dispositions du Traité afin de respecter et de promouvoir la diversité des cultures de celle-ci<sup>199</sup>.

Si le Traité énonce ces objectifs généraux dans le domaine de la culture en général, les objectifs des activités de CESCO, ne font pas l'objet d'une formalisation commune pour l'ensemble des pays tiers. Du fait de l'approche par zone géographique, les objectifs précis de coopération culturelle extérieure sont en effet fixés, au cas par cas, pour chacune de ces zones dans le cadre de documents encadrant les relations extérieures de l'Union européenne avec celles-ci. Malgré l'absence de stratégie unique, on relève cependant des similitudes entre les objectifs poursuivis à travers les différentes régions.

Avec les pays en développement, les relations culturelles s'inscrivent dans le cadre de la politique communautaire d'aide au développement. Elles contribuent ainsi à atteindre les objectifs fixés par cette politique : **développement de la démocratie, de l'Etat de droit, respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales; lutte contre la pauvreté** dans les pays en développement, développement

---

<sup>196</sup> Cette action comprend l'action de coopération culturelle entre les Etats couverts par la présente étude ainsi que celle de coopération avec les pays tiers et les organisations internationales.

<sup>197</sup> Article 151 TCE.

<sup>198</sup> Idem

<sup>199</sup> Idem



économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux<sup>200</sup>.

Des objectifs plus spécifiques aux activités de CESCO sont ensuite énoncés dans les différents documents d'encadrement des relations de coopération avec ces pays. Alors que la place de la culture dans les activités concrètes de coopération varie fortement d'une région à l'autre, les **axes prioritaires** suivants ressortent au niveau des documents d'encadrement pour plusieurs zones géographiques. Il s'agit notamment :

- du renforcement du **dialogue entre les cultures** et de la **compréhension mutuelle**<sup>201</sup>,
- de la préservation et de la reconnaissance de la **diversité culturelle**<sup>202</sup>,
- de la préservation et de la **valorisation du patrimoine culturel**<sup>203</sup>.

Par ailleurs, les **objectifs** suivants sont énoncés pour certaines zones géographiques :

- L'Accord de Cotonou souligne ainsi l'objectif du développement des **industries culturelles**, et **des capacités** dans le secteur culturel dans les ACP.
- La Déclaration du Sommet de Rio de juin 1999 met l'accent sur la **promotion des échanges et de la coopération entre les industries culturelles et le secteur audiovisuel** de l'UE et des pays d'Amérique latine.
- La Fondation ASEF vise à **promouvoir les industries culturelles** des pays membres de l'ASEM.

Les objectifs prioritaires affichés avec les pays industrialisés concernent surtout :

- le renforcement des **échanges** (souvent dans des domaines à dimension culturelle), ainsi que,
- la promotion de la **diversité culturelle**.

Une convergence autour des objectifs d'aide au développement, de promotion des échanges et de la diversité culturelle, de préservation du patrimoine culturel, ainsi que de la promotion des expressions culturelles des pays tiers peut ainsi être constatée au niveau des activités de CESCO de l'UE.

- Au **niveau national**, l'analyse des objectifs prioritaires énoncés dans le cadre des stratégies de coopération culturelle extérieure par les principaux décideurs permet également de conclure sur une certaine convergence autour de trois axes principaux :
  - Il apparaît ainsi que l'essentiel de l'activité de CESCO au niveau national est mis en œuvre dans un but de **promotion des cultures nationales**. Pour la plupart des décideurs nationaux, cet objectif s'inscrit dans une démarche diplomatique visant à constituer des réseaux internationaux solides.
  - Le deuxième objectif considéré comme prioritaire par la majorité des décideurs concerne la **promotion des échanges et le développement de la diversité culturelle**. Dans ce cadre, les États interviennent de façon plus

---

<sup>200</sup> Article 180 TCE.

<sup>201</sup> Objectif affirmé dans l'Accord de Cotonou, dans la Déclaration de Barcelone, ainsi que dans le cadre de l'ASEF.

<sup>202</sup> Objectif affirmé dans l'Accord de Cotonou, dans la Déclaration de Barcelone et les accords d'association conclus avec les pays de la Méditerranée, les documents encadrant la coopération avec les pays d'Amérique latine et d'Asie

<sup>203</sup> Accord de Cotonou, Déclaration du Sommet de Rio (juin 1999), Accord de coopération et de dialogue politique entre la CE et la Communauté andine, objectifs poursuivis dans le cadre de l'ASEF

ou moins poussée dans la promotion des cultures des pays tiers sur le sol national. En revanche, la volonté de renforcer l'expression des cultures des pays tiers sur la scène internationale est rarement affichée par les décideurs.

- Le troisième axe cité comme important par la majorité des décideurs est celui de **l'aide au développement**, et notamment dans sa dimension politique (prévention des conflits, aide à la mise en place des sociétés civiles). Cet objectif apparaît cependant comme moins fortement développé que la volonté de promouvoir les cultures nationales. Les acteurs opérationnels étudiés font par ailleurs peu référence à ce type d'objectif.

**L'analyse des objectifs permet de mettre en évidence plusieurs axes affichés comme prioritaires au niveau communautaire, d'une part, et au niveau des Etats étudiés, d'autre part.**

**Au niveau communautaire, il s'agit des objectifs d'aide au développement, de promotion des échanges et de la diversité culturelle, de la préservation du patrimoine culturel, ainsi que de la promotion des cultures des pays tiers.**

**Au niveau national, il s'agit des objectifs de promotion des cultures nationales, du renforcement des échanges et de la diversité culturelle, ainsi que dans une moindre mesure de l'objectif d'aide au développement.**

### ■ Complémentarité et convergence des objectifs

La comparaison des objectifs prioritaires poursuivis à travers les activités de CESCO au niveau communautaire et au niveau national permet de mettre en évidence :

- d'une part, un **degré** relativement élevé de **complémentarité** des objectifs, et
- d'autre part, une **convergence sur certains axes prioritaires spécifiques**.
- Complémentarité des objectifs

La **promotion de la culture nationale** à l'étranger constitue l'objectif principal des décideurs nationaux; au niveau communautaire, cet objectif, qui se traduirait par l'exportation des cultures des différents Etats dans leur diversité est en revanche quasi-absent des activités de CESCO mise en œuvre. Au contraire, l'objectif inverse consistant en la **promotion des expressions artistiques des pays tiers sur le sol national** est assez peu développé dans les stratégies des Etats membres, tandis qu'il est particulièrement présent au niveau communautaire.

Une autre complémentarité peut être constatée autour de l'objectif d'**aide au développement** : au niveau communautaire, les activités de CESCO s'inscrivent généralement dans le cadre de la politique d'aide au développement. Par le **soutien aux richesses culturelles des pays tiers**, l'UE cherche à mettre l'accent sur un développement des capacités et de la création artistique dans le secteur culturel ainsi que sur la valorisation de leur patrimoine culturel. Au niveau national, en revanche, cet objectif est certes considéré comme important, mais ne constitue pas la première priorité des décideurs nationaux. Il est vrai que certains Etats y attachent une importance particulière, qui se concrétise notamment par des actions dans le domaine de la conservation du patrimoine. Mais dans la pratique, relativement peu d'activités de CESCO s'inscrivent prioritairement dans une logique d'aide au développement.

- Convergence des objectifs

Parallèlement à ces complémentarités, l'analyse des objectifs laisse également apparaître une convergence sur certains axes prioritaires. Il s'agit notamment des objectifs de **renforcement du dialogue entre les cultures et de la compréhension mutuelle, et de promotion de la diversité culturelle**.

Ces objectifs sont affirmés dans la plupart des documents d'encadrement des relations extérieures de l'Union européenne, et sont également partagés par une majorité d'Etats et d'acteurs étudiés.

Au niveau communautaire aussi bien qu'au niveau national, on perçoit en effet une montée en force de ces objectifs depuis ces dix dernières années. Cette évolution a notamment été amorcée à la suite de la chute du mur de Berlin et s'est accélérée depuis les événements du 11 septembre. Ces objectifs s'inscrivent dans certains cas aussi dans l'optique de favoriser l'intégration des minorités ethniques et des populations issues de l'immigration présentes sur le sol national. Au niveau communautaire, le premier document à mettre l'accent sur la promotion de la diversité culturelle et le dialogue interculturel a notamment été la Déclaration de Barcelone adoptée en 1995 par les partenaires euro-méditerranéens. Les événements du 11 septembre ont accéléré les initiatives en la matière au niveau communautaire comme en témoignent le Groupe des Sages sur le dialogue des peuples et des cultures dans l'espace euro-méditerranéen, et le projet de Fondation euro-méditerranéenne pour le dialogue des cultures.

La question de la diversité culturelle a, elle aussi, fait l'objet d'un intérêt croissant au niveau communautaire, notamment à la lumière des travaux en cours de l'UNESCO pour une Convention Internationale sur la diversité culturelle.

**L'analyse des objectifs de CESCO permet de conclure sur l'existence d'une complémentarité entre les objectifs principaux poursuivis par la Communauté d'une part et par les Etats de l'UE/EEE, d'autre part.**

**La promotion des cultures nationales est l'objectif principal poursuivi au niveau des Etats étudiés, alors que cet objectif n'est pas repris au niveau communautaire pour lequel l'objectif inverse de promotion des cultures des pays tiers prévaut. En outre, dans le cadre de l'aide au développement, cet objectif de valorisation des arts et des cultures de pays tiers prédomine au niveau communautaire, tandis qu'il ne constitue pas la première priorité des décideurs nationaux des Etats étudiés.**

**Parallèlement, l'analyse met en évidence une convergence des objectifs consistant à renforcer le dialogue et la compréhension mutuelle, et à promouvoir la diversité culturelle, qui ont été considérés comme de plus en plus prioritaires au cours de la dernière décennie tant au niveau communautaire qu'au niveau national.**

**Y a-t-il une complémentarité et/ou une convergence dans les objectifs entre niveau communautaire et niveau national ?**

**Les objectifs de coopération culturelle extérieure se concentrent sur certains axes dont les principaux sont : l'exportation des cultures nationales, l'importation et la promotion des cultures de pays tiers, la promotion des échanges et de la diversité culturelle et 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 décideurs des Etats membres de l'Union européenne 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 européen 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 par contre moins présent comparativement à d'autres.**

- L'objectif des Etats est prioritairement la promotion de leur culture nationale à l'étranger. Cet objectif est au contraire peu développé dans la stratégie de CESCO de la Communauté.

- Concernant les autres types d'objectifs, le degré d'importance accordé aux niveaux national et communautaire est convergent : la promotion des échanges et de la diversité culturelle 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/EEE.

## 3.2. Mise en parallèle des instruments et acteurs

### 3.2.1. Mise en parallèle des orientations géographiques

#### Les actions nationales et initiatives communautaires concernent-elles les mêmes pays tiers ?

##### ■ Existence comparée de priorités géographiques au niveau stratégique et de leur formalisation

**L'existence de priorités géographiques au niveau national a été démontrée au cours de l'analyse comparative. Des priorités existent également au niveau communautaire mais elles ne sont pas définies de la même façon qu'au niveau national et résultent à la fois de l'histoire des relations extérieures de l'Union européenne avec les pays tiers et des compétences qui lui ont été octroyées.**

L'analyse comparative au niveau national a montré que les décideurs des Etats membres de l'Union européenne et de l'EEE expriment des priorités géographiques qui orientent leur coopération culturelle extérieure et dans une certaine mesure celles des acteurs culturels nationaux.

Ces priorités ont pour explication un héritage historique commun, une volonté de développer des relations économiques et politiques avec un ou plusieurs pays tiers ou répondent à une politique culturelle spécifique des Etats membres de l'Union européenne et de l'EEE.

Ces priorités sont exprimées dans des documents stratégiques, oralement par les responsables au sein des autorités nationales ou via l'existence d'accords bilatéraux culturels ou ayant un volet culturel.

Au niveau communautaire, de la même façon que pour les objectifs, **il n'existe pas de document officiel unique qui énonce des priorités géographiques en matière de coopération culturelle extérieure.** L'absence de stratégie communautaire formalisée en matière de CESCO constatée précédemment s'accompagne d'une absence de discours politique énonçant des priorités géographiques claires.

**Néanmoins, la coopération culturelle extérieure et son développement sont étroitement liés au développement des relations extérieures de l'Union européenne.** Or, les relations extérieures de l'Union européenne se sont développées de manière différenciée d'une zone géographique à l'autre, en fonction de choix et de priorités affirmées à un niveau politique et repris sur le plan juridique<sup>204</sup>.

Cette différenciation s'exprime essentiellement dans :

- les relations de l'Union européenne et des Etats membres de l'Union européenne et de l'EEE avec les pays en voie de développement d'une part ; et
- les relations avec les autres pays industrialisés d'autre part.

L'analyse des activités de CESCO menées au niveau communautaire met en évidence que la coopération culturelle de l'Union européenne est la plus développée avec les pays ACP et les pays du Sud de la Méditerranée, et dans une moindre mesure avec les pays industrialisés (Etats-Unis, Canada, Japon).

Il est ainsi apparu que, au niveau communautaire, le développement des activités de coopération extérieure dans les secteurs de la culture et de l'audiovisuel a été fortement lié à

<sup>204</sup> Cf. monographie communautaire (tome 3) : bases juridiques des relations extérieures

l'ancienneté et au degré de maturité des relations extérieures de l'Union européenne avec tel ou tel pays tiers.

La CЕССА au niveau communautaire s'inscrit avant tout dans la politique d'aide au développement et est donc essentiellement une composante des relations avec les pays ACP<sup>205</sup>. Les relations de coopération avec les ACP existent de longue date. La maturité de celles-ci explique l'insertion d'un article dans l'Accord de Cotonou en 2000 dédié à la coopération en matière culturelle. Cet article montre indirectement que les ACP constituent une priorité en matière de CЕССА.

Avec les pays industrialisés, les relations avec l'Union européenne sont certes anciennes mais sont restées longtemps essentiellement de nature commerciale.

Alors que la politique d'aide au développement a permis le développement des relations à dimension culturelle (et ceci, avant que la culture soit reconnue comme compétence au niveau communautaire), les relations extérieures de l'Union européenne avec des pays tiers en dehors de ceux concernés par la politique d'aide au développement n'étaient pas encadrées par une base juridique spécifique qui ouvrait la possibilité à des relations dans les secteurs de la culture et/ou de l'audiovisuel. La compétence culturelle n'a été octroyée à l'Union européenne que par le Traité de Maastricht<sup>206</sup> en 1991.

C'est précisément au début des années 90 qu'un cadre bilatéral a été formalisé et a permis le développement progressif des relations en matière culturelle avec les Etats-Unis et le Canada. Ces relations n'ont à ce jour pas abouti à la formalisation d'une stratégie formelle de coopération dans les secteurs de la culture et de l'audiovisuel.

Les relations culturelles avec les autres pays industrialisés ne sont ainsi pas apparues comme une priorité des relations extérieures de l'Union européenne, par choix stratégique et consécutivement par absence d'encadrement juridique.

**On constate au niveau communautaire une différenciation dans les priorités accordées aux zones géographiques dues essentiellement :**

**- à l'ancienneté d'une politique européenne de coopération au développement qui a permis le développement conjoint des relations en matière culturelle,**

**- à l'absence, jusqu'à l'adoption du Traité de Maastricht, de cadre juridique en matière de culture qui aurait permis un développement des relations culturelles avec les autres pays tiers.**

**Cette différenciation en terme d'existence de priorités accordées à un niveau stratégique entre pays en voie de développement et pays industrialisés au niveau communautaire ne se retrouve pas au niveau national.**

**Les raisons qui expliquent les priorités géographiques des Etats membres de l'UE et de l'EEE renvoient à l'histoire, aux liens culturels, à une volonté de promouvoir les cultures nationales et plus rarement à la maturité de leurs relations extérieures. Au niveau national, le développement des relations en matière culturelle ne dépend pas non plus d'une reconnaissance de compétence des autorités nationales en la matière.**

---

<sup>205</sup> Dès 1972, il est souligné dans un mémorandum de la Commission repris par un Sommet des Neuf à Paris, la nécessité de transformer la politique de la Communauté envers le Tiers Monde dans une politique plus globale d'aide au développement, sans concentrer les actions sur des régions spécifiques mais tout en maintenant des cadres régionaux pour la mise en œuvre de la coopération. Cette politique « globale » doit s'accompagner d'une coordination des politiques de développement des Etats membres et de la Communauté<sup>205</sup>.

<sup>206</sup> Article 151 du Traité instituant la Communauté européenne

## ■ Des priorités géographiques induites par l'action

En l'absence de document unique au niveau communautaire, ce sont l'analyse des textes qui encadrent la coopération avec chacun des pays tiers ainsi que l'analyse de la fréquence et du type de relations culturelles de l'Union européenne avec chaque pays tiers qui permettent d'établir une certaine hiérarchisation des zones géographiques concernées par les activités de coopération extérieure dans les secteurs de la culture et de l'audiovisuel ; et ce, au-delà de la distinction pays en voie de développement/pays industrialisés.

Cette hiérarchisation tient compte :

- du type de textes (accords de coopération, accords régionaux, accords bilatéraux, Déclaration, etc.) qui encadrent les relations extérieures, notamment en matière culturelle,
- de la possibilité offerte par ces textes du développement de la coopération culturelle,
- du type et de la fréquence des actions qui en sont issues.

L'analyse des orientations stratégiques des Etats de l'UE/EEE effectuée précédemment permet de souligner les principales similitudes et différences entre niveau communautaire et niveau national, à la fois en termes de priorités géographiques affirmées et de priorités géographiques concrétisées par l'action.

## ■ La CЕССА avec les ACP

**Une priorité commune est accordée aux ACP sur un plan stratégique et politique au niveau national et communautaire. La traduction opérationnelle de cette priorité est plus nuancée, que ce soit dans les initiatives individuelles des acteurs culturels ou dans les initiatives communautaires.**

Au niveau communautaire, dans le cadre de la politique d'aide au développement, la volonté de coopérer dans les secteurs de la culture et de l'audiovisuel est particulièrement affirmée avec les pays ACP et encadrée par un article spécifique dans l'Accord de Cotonou<sup>207</sup> signé en 2000 par les Etats membres de l'Union européenne, la Commission et les pays ACP.

Au niveau national, la zone ACP est affirmée comme zone d'action prioritaire par les principaux décideurs en matière de CЕССА dans huit des Etats étudiés et dans les Communautés flamande et française de Belgique<sup>208</sup>. De la même façon qu'au niveau communautaire, cette orientation géographique répond pour la plupart des Etats à des objectifs précis<sup>209</sup> dans le cadre de leur politique d'aide au développement.

En revanche, à un niveau opérationnel,

- Seul le tiers des acteurs opérationnels nationaux identifiés<sup>210</sup> coopère avec cette zone. Elle est ainsi seulement la troisième zone la plus fréquemment relevée par les acteurs qui mettent en œuvre les actions de coopération culturelle.
- Parallèlement l'Accords de Cotonou se traduit par des *Country Strategic Papers* (CSP). Seuls certains CSP des pays ACP prévoient des actions dans le secteur culturel : d'autres secteurs apparaissant davantage prioritaires.

---

<sup>207</sup> L'Accord de Cotonou signé en 2000 avec ces pays fait suite aux quatre Conventions de Lomé et inscrit en effet pour la première fois un **article intitulé « Développement culturel »** (Lomé IV, article 139) dans le cadre de son pilier III (« Stratégies de développement et concentration sur l'objectif de la réduction de la pauvreté », développement social et humain).

<sup>208</sup> Source : questionnaire pays Q17

<sup>209</sup> Source : questionnaire acteurs, croisement A34\*A35

<sup>210</sup> Source : questionnaire acteurs A61

Notons cependant que cette priorité géographique au niveau national s'inscrit certes dans le cadre de l'aide au développement, mais a aussi comme explication des relations privilégiées entre Etats et acteurs dues à un héritage historique commun (anciennes colonies) et à une volonté spécifique de maintenir des relations culturelles spécifiques notamment dans le cadre de la promotion des cultures nationales.

**Les pays ACP constituent une cible prioritaire des stratégies au niveau national et au niveau communautaire.**

**En revanche, la traduction opérationnelle de ces priorités politiques est plus nuancée : au niveau national, seul le tiers des acteurs opérationnels met en œuvre la CESCA avec ces pays, au niveau communautaire, seuls certains CSP envisagent des projets de CESCA.**

**En outre, les raisons qui motivent la priorité géographique donnée aux ACP sont variées et diffèrent d'un Etat membre à l'autre. Au niveau national, la coopération avec les pays ACP ne s'inscrit pas seulement dans le cadre de leur politique d'aide au développement.**

**Par conséquent, alors que les enjeux d'aide au développement montrent des similitudes dans les stratégies entre niveau national et niveau communautaire vis-à-vis des ACP, ils s'accompagnent d'autres enjeux spécifiques au niveau national et à certains Etats membres de l'Union européenne et de l'EEE en particulier, non affirmés au niveau communautaire.**

#### ■ La CESCA avec les pays du Moyen Orient et du Sud de la Méditerranée

**Le développement de la CESCA avec les pays du Moyen Orient et du Sud de la Méditerranée est une priorité partagée par les Etats étudiés et l'Union européenne.**

Les pays du Sud de la Méditerranée sont la deuxième zone avec laquelle les relations de coopération au niveau communautaire comportent un volet spécifiquement consacré à la coopération dans les secteurs de la culture et de l'audiovisuel. Ce volet est prévu par la Déclaration de Barcelone signée en 1995 et repris et réaffirmé dans les quatre premiers accords d'association bilatéraux signés à la suite de la Déclaration.

L'évolution de la place de la culture dans les relations extérieures avec cette région s'est faite au niveau communautaire sous l'impulsion des Etats membres de l'UE/EEE. Elle a été similaire au niveau national. Les autorités nationales de cinq Etats membres et les Communautés française et flamande de Belgique affichent le Moyen Orient et les pays du Sud de la Méditerranée comme zone prioritaire de leur coopération culturelle extérieure.

Le renforcement de la volonté de coopérer davantage en matière de culture avec ces pays s'est effectué de manière concomitante au niveau communautaire et au niveau de chacun des Etats étudiés, encouragé par une volonté partagée d'améliorer la perception et la compréhension mutuelle, surtout depuis les événements du 11 septembre 2001.

Cette volonté de coopérer s'est concrétisée. Ainsi :

- 26% des acteurs nationaux identifiés soulignent leur coopération culturelle avec ces pays ;
- les programmes communautaires Euromed Héritage, Euromed Jeunesse, Euromed Audiovisuel<sup>211</sup> ont tous un volet culturel et/ou audiovisuel et donnent les plus grands exemples de coopération entre acteurs européens et acteurs de pays tiers dans les secteurs culturels au niveau communautaire ;
- le projet de création d'une Fondation euro-méditerranéenne destinée à favoriser le dialogue entre civilisations date des 22 et 23 avril 2002 ; le Rapport du Groupe des

<sup>211</sup> Cf. monographie communautaire (tome 3) : présentation de ces programmes



Sages sur le Dialogue entre les Peuples et les Cultures dans l'espace euro-méditerranéen lui fournit une série d'analyses et de propositions concrètes au service de l'objectif du renforcement des relations via la promotion de l'égalité, de la diversité et de la compréhension réciproque.

On observe donc que les motivations qui justifient le développement de la coopération culturelle avec les pays du Moyen Orient et du Sud de la Méditerranée sont identiques entre niveau national et niveau communautaire.

**Le développement de la coopération dans les secteurs de la culture et de l'audiovisuel avec les pays du Sud de la Méditerranée et du Moyen Orient est simultanément au niveau national et au niveau communautaire. Il est affirmé au niveau stratégique et répond à des objectifs semblables.**

### ■ Les relations culturelles avec l'Amérique du Nord

**La coopération culturelle dans les relations avec l'Amérique du Nord est considérée de manière relativement différente au niveau national et au niveau communautaire.**

Au niveau communautaire, l'Amérique du Nord ne fait pas l'objet d'une stratégie spécifique de développement des relations culturelles. Certes les Déclarations transatlantiques adoptées en 1990 ont pour objectif de définir un cadre institutionnel permettant de renforcer la coopération entre l'Union européenne et respectivement les Etats-Unis et le Canada et comportent un chapitre dédié à la « coopération en matière d'éducation, de sciences et de culture ». Cette évolution s'inscrit dans un objectif de diversification des relations entre Union européenne et Etats-Unis et Canada. Dans les faits, c'est surtout la coopération en matière d'éducation et de sciences qui donne lieu à des projets conjoints.

Les décideurs dans onze des Etats étudiés et dans les Communautés flamande et française de Belgique soulignent la priorité accordée aux relations en matière culturelle et audiovisuelle avec les Etats-Unis et le Canada. Cette priorité est relayée par les acteurs de mise en œuvre (38% soulignent leur coopération avec cette zone).

**On note une différence importante entre l'intensité et la fréquence des relations dans les secteurs de la culture et de l'audiovisuel dans l'action des acteurs nationaux et celle issue des initiatives communautaires, d'autant plus que les acteurs nationaux poursuivent essentiellement un objectif d'intensification des relations économiques et commerciales via la coopération culturelle alors que les initiatives de l'Union européenne ont davantage pour objectif de diversifier la nature des relations, longtemps restées uniquement commerciales.**

### ■ La CESCA avec l'Asie

**La CESCA avec l'Asie ne fait pas l'objet du même niveau de priorité sur le plan communautaire et sur le plan national.**

Les relations extérieures de l'Union européenne avec l'Asie visent le développement des échanges commerciaux et assez peu celui des échanges culturels, même si elles cherchent de plus en plus un meilleur équilibre de la coopération entre éléments politiques, économiques, sociaux et culturels<sup>212</sup>.

En revanche, les autorités nationales accordent une priorité au développement de la CESCA avec l'Asie, et notamment la Chine, pour contribuer au renforcement des relations économiques ou pour des raisons historiques.

---

<sup>212</sup> Communication de la Commission 2001 : *Europe and Asia : A strategic framework for Enhanced Partnerships* . Cf. détails dans la monographie communautaire (tome 3)

Au niveau opérationnel, alors que près de 40% des acteurs nationaux ont été identifiés comme ayant une activité de CESCO avec l'Asie ; les projets initiés par l'Union européenne sont rares. En effet, les *Country Strategic Paper* des pays asiatiques envisagent tout au plus une coopération dans des secteurs ayant une dimension culturelle (éducation, formation, recherche).

**La CESCO avec l'Asie n'est pas une composante prioritaire du développement des relations extérieures de l'Union européenne.**

**En revanche, elle apparaît prioritaire pour l'ensemble des Etats étudiés et une grande partie des acteurs au niveau national essentiellement comme moyen de développer les échanges économiques et commerciaux.**

### ■ La coopération culturelle avec les Balkans

**La CESCO avec les Balkans fait l'objet d'une considération différenciée au niveau national et est quasi inexistante au niveau communautaire.**

En effet, au niveau communautaire, la coopération régionale avec les Balkans suit un processus de stabilisation et d'association qui a notamment un objectif d'instauration d'une démocratie viable basée sur le respect de la loi et des droits de l'Homme. Il n'y est pas réellement question de coopération dans les secteurs de la culture ou de l'audiovisuel.

Inversement, les Balkans sont considérés comme zone de coopération culturelle importante pour les pays limitrophes que sont l'Autriche et la Grèce, ainsi que pour l'Allemagne, dans une moindre mesure la Norvège. Un héritage historique explique les relations particulières de cette zone avec la Grèce, l'Autriche et l'Allemagne.

**La CESCO avec les Balkans est ainsi principalement le fait d'initiatives individuelles de quelques-uns des Etats étudiés et de leurs acteurs culturels. Cette différence entre les Etats dans la priorité accordée aux Balkans et les raisons qui en sont à l'origine expliquent, en partie au moins, que cette zone géographique n'est pas concernée par la CESCO au niveau communautaire.**

### ■ La coopération culturelle avec les ex-pays de l'URSS et la Russie

**Les relations culturelles avec les ex-pays de l'URSS et la Russie sont à considérer de manière différente au niveau de chaque pays et ont une place réduite dans l'action de l'Union européenne.**

De la même façon qu'avec les Balkans, la coopération avec les pays de l'ex-URSS et la Russie est aussi plutôt le fait des pays de l'Est de l'Union européenne (Allemagne et Autriche) ainsi que des pays nordiques. Elle s'explique aussi par un héritage historique commun et des relations de voisinage. Elle n'est souvent pas différente de la coopération avec les Etats baltes en termes d'acteurs, de domaines et d'actions.

Au niveau communautaire, la coopération avec les ex-Républiques soviétiques est plus récente. Les accords de coopération et de partenariat entrés en vigueur en 1999 présentent un article intitulé « Coopération culturelle » ; mais les exemples de projets sont rares. Le programme TACIS qui met en œuvre une coopération régionale ne prévoit d'ailleurs pas de volet culturel. Les responsables communautaires rencontrés ont souligné que les relations dans les secteurs de la culture et de l'audiovisuel n'étaient pas la priorité.

**La coopération dans les secteurs de la culture et de l'audiovisuel avec les pays d'Asie centrale et la Russie est plus développée pour les pays du Nord et de l'Est de l'Union européenne. Au niveau communautaire, elle fait l'objet d'un article dans les accords de coopération et de partenariat avec les pays de cette zone mais ne se traduit pas dans les faits.**

## ■ La CESCA avec l'Amérique latine

La CESCA avec l'Amérique latine fait l'objet d'une considération différenciée au niveau national et est possible mais timide au niveau communautaire.

Alors que six pays et la Communauté française de Belgique ont souligné l'importance de la coopération avec l'Amérique latine, il apparaît qu'elle est surtout primordiale pour l'Espagne et le Portugal, à la fois pour les autorités nationales et les acteurs opérationnels et poursuit des objectifs de promotion de la langue et de conservation du patrimoine.

Au niveau communautaire, la Déclaration de Rio signée en 1999 par les chefs d'Etat de gouvernement des pays de l'Union européenne et d'Amérique latine et des Caraïbes envisage l'établissement d'un partenariat stratégique entre les deux régions, fondé sur le patrimoine culturel. Les programmes régionaux ouvrent la possibilité d'un soutien de projets dans les secteurs de la culture et de l'audiovisuel. Ces derniers sont cependant rares.

**Ainsi, alors que la coopération culturelle fait l'objet d'une activité intense des acteurs portugais et espagnols; elle semble peu prioritaire et peu développée pour les autres Etats étudiés.**

**De la même façon, elle est peu développée dans les programmes communautaires qui concrétisent les relations extérieures à un niveau régional entre l'Union européenne et l'Amérique latine.**

### **Les actions nationales et initiatives communautaires concernent-elles les mêmes pays tiers ?**

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

**L'analyse de la priorité accordée à chaque zone géographique par les 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 CESCA au niveau national et au niveau communautaire. La traduction opérationnelle forte et simultanée via des initiatives nombreuses au niveau national et au niveau communautaire renforce le caractère prioritaire des pays du Sud de la Méditerranée. Cette traduction est moins effective avec les ACP pour l'ensemble des acteurs.**

**En revanche, la CESCA apparaît développée au niveau des Etat membre de l'UE/EEE avec les pays d'Amérique du Nord, alors que peu d'initiatives sont lancées au niveau communautaire.**

**Enfin, la CESCA avec l'Amérique latine, les pays d'ex-URSS, la Russie et les Balkans est développée uniquement pour certains des Etats étudiés. Au niveau communautaire, elle est certes affirmée dans certaines initiatives politiques mais reste peu effective.**

### 3.2.2. Mise en parallèle des types d'action

#### Les actions nationales et initiatives communautaires sont-elles du même type ?

L'analyse du type d'actions mises en œuvre au niveau communautaire et au niveau national met en évidence plusieurs différences, ainsi que certaines similitudes qui s'avèrent cohérentes avec le type d'objectifs poursuivis aux deux niveaux :

**Au niveau communautaire**, les actions réalisées concernent principalement les types d'intervention suivants :

- soutien à la **création artistique** dans les pays tiers (par exemple, le financement de la production et la diffusion de films dans le cadre du programme d'appui au cinéma ACP, ou bien dans le cadre du programme Euromed Audiovisuel) ;
- **soutien au développement des compétences dans le domaine culturel et exportation de savoir-faire**, y compris la conservation du patrimoine (comme par exemple le projet « *Fixing the Bridge* » organisé par l'ASEF ou bien des activités soutenues dans le cadre des programmes Euromed Héritage, Euromed Audiovisuel (le projet CAPMED, par exemple) ou dans le cadre du programme URB-AL) ;
- **échanges, mise en réseau et formation d'artistes et d'acteurs culturels** (comme par exemple l'évènement « *Asia-Europe Film Development Plan Meetings* » soutenu par l'ASEF) ;
- soutien à l'organisation de **manifestations** permettant de faire connaître les **artistes des pays tiers** en Europe (notamment dans le cadre du programme PAMCE<sup>213</sup>) ;
- **échanges ou transfert de savoir-faire** dans le domaine de **l'éducation** (comme par exemple dans le cadre des programmes ALFA, ASIA-Link, ALIS, Euromed-Jeunesse, TEMPUS, ou dans le cadre des programmes de coopération dans le domaine de l'éducation supérieure et de la formation professionnelle mis en œuvre avec le Canada et les Etats-Unis).

Par ailleurs, de manière moins fréquente, certaines délégations de la Commission dans les pays tiers mettent également en œuvre des activités de type **événementiel**, comme par exemple la Délégation de la Commission au Maroc qui organise chaque année des festivals rassemblant des musiciens des deux côtés de la Méditerranée, ou bien la Délégation de la Commission au Kazakhstan qui organise chaque année une semaine européenne du film.

Conformément aux objectifs prioritaires énoncés dans les documents d'encadrement des relations extérieures de l'Union européenne, ces différents types d'intervention s'inscrivent prioritairement dans une logique d'aide au développement, de promotion des échanges interculturels et de la compréhension mutuelle, ainsi que du développement de la diversité culturelle. L'organisation de manifestations permettant de faire connaître les cultures européennes est plus rare et ne répond d'ailleurs pas à un objectif clairement affirmé pour les activités communautaires de CESCO.

Au niveau des **Etats étudiés**, en revanche, le type d'intervention le plus fréquemment rencontré est celui de l'organisation **d'événements culturels**, dont le but est de diffuser la culture nationale dans les pays tiers. Ceci est cohérent avec l'orientation des objectifs des Etats qui placent la promotion des cultures nationales en première priorité des activités de CESCO.

**L'organisation de séminaires et de conférences** est le deuxième type d'intervention le plus courant au niveau national. Ce moyen d'action est surtout présent parmi les acteurs qui visent le développement des échanges et du dialogue interculturel, objectifs affirmés comme

---

<sup>213</sup> Programme d'appui aux manifestations culturelles ACP dans l'Union européenne

deuxième priorité au niveau des stratégies nationales. **Les échanges d'artistes et/ou d'étudiants** qui s'inscrivent également dans cet objectif sont très aussi très développés.

Les autres types d'action rencontrés à une fréquence moindre au niveau national sont **l'exportation des savoir-faire** et **l'organisation de formations professionnelles dans le secteur culturel**. Ce type d'action est particulièrement présent dans le domaine de l'aide au développement (y compris la conservation du patrimoine). La moindre fréquence de ce type d'actions, comparativement aux autres modes d'intervention, confirme notre analyse selon laquelle l'objectif d'aide au développement ne constitue pas une première priorité des activités de CESCO au niveau national.

#### **Les actions nationales et initiatives communautaires sont-elles du même type ?**

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 fonction des objectifs principaux poursuivis à chacun de ces niveaux. Parallèlement, on perçoit que les types d'activités se rejoignent sur certains domaines, compte tenu d'une convergence des objectifs aux niveaux national et communautaire sur certains axes prioritaires.

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 au niveau communautaire. 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'action 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 du savoir-faire, avant tout 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, et 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.

### 3.2.3. Mise en parallèle des modes de mise en oeuvre

#### Les actions nationales et initiatives communautaires font-elles l'objet des mêmes modes de mise en oeuvre ?

Les modes de mise en oeuvre des activités CESCO au niveau communautaire et au niveau des Etats étudiés présentent plusieurs différences.

- Premièrement, au niveau communautaire, les activités de CESCO se traduisent le plus souvent par des **programmes** spécifiques ou s'inscrivent dans des programmes aux objectifs non spécifiquement culturels ou non spécifiquement dédiés aux pays tiers. Ils concernent pour la plupart toute une zone géographique. Au niveau national, en revanche le mode de mise en oeuvre sous forme **d'actions isolées** à l'initiative des institutions culturelles est le plus fréquemment rencontré.
- Deuxièmement, la gestion des programmes communautaires passe, dans la plupart des cas, par la **publication d'appels à propositions**. Au niveau national, en revanche, l'octroi de subventions par les acteurs dotés d'une compétence financière se fait presque toujours en dehors d'appels d'offres. Par ailleurs, dans la plupart des Etats étudiés, les acteurs chargés par les autorités nationales de la mise en oeuvre des activités de CESCO (i.e. les structures déléguées et les acteurs réseaux) reçoivent une subvention globale qui couvre les frais de fonctionnement et le financement des projets. Ils soumettent ainsi rarement une demande d'octroi de subvention spécifique pour des projets individuels qu'ils mettent en oeuvre<sup>214</sup>.
- Enfin, les **procédures d'évaluation et de suivi** des activités CESCO semblent davantage développées au niveau communautaire qu'au niveau national. En effet, au niveau communautaire, l'Office de coopération EuropeAid est en charge du suivi et de l'évaluation de tous les programmes d'aide extérieure de l'Union européenne. Par ailleurs, les programmes internes de l'UE (ouvrant la possibilité de CESCO) doivent également faire l'objet d'une évaluation externe. Au niveau des Etats étudiés, en revanche, l'existence d'une procédure de suivi des actions de CESCO n'a pu être identifiée que pour un quart des acteurs opérationnels étudiés. De plus, les actions font très rarement l'objet d'une évaluation.

#### Les actions nationales et initiatives communautaires font-elles l'objet des mêmes modes de mise en oeuvre ?

**La Communauté intervient généralement par des programmes qui donnent lieu à des actions de coopération culturelle extérieure à la suite de la publication d'appels à propositions. Au contraire, les Etats semblent privilégier les interventions sous forme de projets et d'actions isolées.**

**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.**

---

<sup>214</sup> Soulignons que l'Autriche fait exception à cette règle. Les ambassades et forums culturels doivent soumettre un dossier pour chaque projet qu'ils souhaitent mettre en oeuvre.

### 3.2.4. Mise en parallèle des domaines culturels

#### Les actions nationales et initiatives communautaires concernent-elles les mêmes domaines culturels ?

L'analyse des domaines culturels au niveau national permet de dégager les domaines qui font l'objet des actions les plus fréquentes. De la même manière, un certain nombre de domaines apparaissent prioritaires au niveau communautaire.

La revue des **priorités nationales** en matière de domaines culturels met en évidence que quatre domaines sont considérés comme importants par l'ensemble des Etats étudiés. Il s'agit des **arts vivants du spectacle, des arts plastiques et visuels, de la musique et du cinéma et de l'audiovisuel**. Ces quatre domaines sont également ceux qui sont les plus représentés parmi les activités des acteurs opérationnels identifiés au niveau national, et leur niveau de priorité est confirmé par la récurrence des actions mises en œuvre dans ces secteurs.

L'analyse de la place accordée à chacun de ces quatre domaines – voire à d'autres qui ne sont pas considérés comme importants de manière unanime – montre que les Etats étudiés accordent une attention particulière aux domaines dans lesquels ils disposent d'une **richesse artistique et d'un avantage comparatif particulier**.

Les domaines qui sont moins rarement cités comme prioritaires au niveau national sont la conservation du patrimoine, les multimédias, ainsi que les domaines à dimension culturelle, comme l'éducation, la recherche et la société civile. La moindre fréquence des activités dans ce type de domaines parmi les acteurs opérationnels confirme cette hiérarchisation des priorités. Certains pays font cependant exception à cette tendance en vertu de leur richesse artistique ou avantage comparatif spécifique. Ainsi, le domaine de la conservation du patrimoine représente-il le domaine prioritaire en Grèce, tandis que les multimédias constituent une priorité dans les pays nordiques.

Au **niveau communautaire**, les priorités en termes de domaines culturels ne sont pas affichées explicitement du fait de l'absence de stratégie unique en matière de CESCO. Cependant, les domaines culturels qui semblent faire l'objet du plus grand nombre d'initiatives dans le domaine de la CESCO semblent être le **cinéma et l'audiovisuel, la conservation du patrimoine**, ainsi que les domaines à **dimension culturelle** telle que l'éducation.

Les arts plastiques, les arts vivants et la littérature semblent moins fréquemment faire l'objet d'initiatives au niveau communautaire<sup>215</sup>.

---

<sup>215</sup> Ces domaines sont en effet concernés par le programme PAMCE et par les actions de soutien de la fondation ASEF.

**Les actions nationales et initiatives communautaires concernent-elles les mêmes domaines culturels ?**

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 et la recherche. Inversement, les domaines constituant une priorité au niveau des Etats étudiés (arts vivants du spectacle, des arts plastiques et visuels et de la 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. Les Etats souhaitent en effet promouvoir leurs cultures nationales et mettent de ce fait l'accent sur les secteurs dans lesquelles leurs richesses artistiques sont les plus grandes. Au niveau communautaire, en revanche, l'accent est mis sur les objectifs de coopération au développement, ce qui 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 (dans le domaine scientifique par exemple).



### 3.2.5. Mise en parallèle des acteurs nationaux et communautaires

**Les acteurs nationaux et acteurs communautaires sont-ils du même type ? Quelles sont les similitudes et complémentarités ?**

#### ■ Acteurs décisionnels

Au **niveau communautaire**, le Conseil et le Parlement européen sont les principaux décideurs politiques en matière de CESCO. Les services de la Commission chargés des relations extérieures et du développement jouent un rôle déterminant qui leur confèrent une compétence stratégique en matière d'orientation et de mise en oeuvre des initiatives communautaires en matière de CESCO.

- Le **Conseil** qui réunit les autorités nationales des Ministères chargés des affaires étrangères et/ou des affaires culturelles définit le mandat de négociation des accords internationaux de la Commission et décide de la conclusion des accords internationaux sur proposition de la Commission. Il intervient par ailleurs dans le cadre de la procédure budgétaire et donc dans l'adoption des moyens consacrés à la CESCO.
- Le **Parlement européen** co-légifère pour l'adoption des programmes communautaires intra-communautaires culturels et audiovisuels et donne un avis conforme dans le cadre de la conclusion des accords d'association et des accords de coopération.
- Les **services de la Commission chargés des relations extérieures et du développement** jouent un rôle décisif dans la définition des objectifs en matière de CESCO dans le cadre de la négociation des accords internationaux et l'élaboration des *Regional Strategic Paper* et *Country Strategic Paper*, documents stratégiques de mise en oeuvre des relations régionales et bilatérales et des programmes indicatifs régionaux et nationaux qui les accompagnent. De plus, dans cette phase de programmation et de définition des objectifs stratégiques du ressort des DG Relations extérieures et Développement, un travail de concertation avec EuropeAid est prévu afin que son expérience de terrain soit pris en compte en amont.
- En revanche, les initiatives de CESCO dans le cadre des programmes culturels et audiovisuels internes relèvent de la Direction Générale Education et Culture. Elles sont très limitées.

Au **niveau national**, ces **mêmes autorités** réunies au niveau communautaire au sein du Conseil que sont les Ministères chargés des affaires étrangères et Ministères chargés des affaires culturelles élaborent la stratégie en matière de coopération culturelle extérieure, en définissent ses objectifs et orientations géographiques et financent les principaux acteurs culturels nationaux chargés de sa mise en oeuvre.

En fonction des pays, leur rôle est différencié : dans les grands pays, la CESCO relève davantage de la politique étrangère ; en Islande, au Luxembourg et au Liechtenstein, davantage de la politique culturelle. Leur action est cependant souvent coordonnée.

Les **Parlements nationaux** jouent aussi un rôle dans l'orientation des politiques culturelles et étrangères mais plus rarement dans l'orientation spécifique de la CESCO. Les **autorités régionales et locales** peuvent aussi avoir un rôle stratégique dans les Etats qui ont une organisation institutionnelle fédérale ou fortement décentralisée.

Par ailleurs, au Royaume Uni, au Portugal et au Danemark, les autorités nationales sont accompagnées d'organismes intermédiaires, **structures publiques ou semi-publiques** qu'elles financent, dans la définition de leur stratégie et politique en matière de CESCO<sup>216</sup>. Il n'existe pas d'acteur européen de ce type.

<sup>216</sup> Cf. présentation de l'organisation décisionnelle au niveau national en 2.2.1 p.13

**Les ministères chargés des affaires étrangères et ministères chargés des affaires culturelles au niveau national ou réunis au sein du Conseil sont les principaux décideurs en matière de coopération culturelle extérieure au niveau national et au niveau communautaire.**

**Au niveau national, les ministères chargés des affaires étrangères et les ministères chargés des affaires culturelles jouent un rôle plus ou moins équilibré en fonction des pays dans la définition des stratégies nationales en matière de CESCO. En revanche, leur action est souvent le résultat d'une coopération étroite.**

**Au niveau communautaire, les services de la Commission chargés des relations extérieures et du développement (Direction générale des relations extérieures, Direction générale du développement) ont un rôle déterminant dans l'orientation de la CESCO dans les relations extérieures en concertation avec EuropeAid. Les services chargés des initiatives en matière culturelle au niveau intra-communautaire (Direction générale de l'éducation et de la culture principalement) ont un rôle plus réduit en matière de coopération culturelle extérieure. La coordination entre ces différentes DG est en développement, mais encore faible.**

**Enfin, des structures déléguées financées par les autorités nationales participent à la définition des stratégies en matière de coopération culturelle extérieure. Aucun acteur de ce type n'existe au niveau communautaire.**

### ■ Acteurs opérationnels

Au niveau communautaire, la **Commission européenne** apparaît comme la seule institution impliquée directement dans la mise en oeuvre de projets de coopération culturelle extérieure : ses services sont chargés de la définition, de la mise en oeuvre et du suivi de l'ensemble des initiatives politiques et des programmes qui pourraient concerner la coopération culturelle extérieure de l'Union européenne.

Au sein de la Commission, on remarque une certaine **atomisation des acteurs**, répartis essentiellement dans quatre **Directions générales** différentes (Direction générale de l'éducation et de la culture, Direction générale du développement, Direction générale des relations extérieures et EuropeAid), chargées du suivi des programmes culturels ou dans le cadre des relations extérieures. Néanmoins, le rôle de gestion et de suivi opérationnel des programmes de relations extérieures est assuré par EuropeAid, et les délégations de la Commission se voient dorénavant confiées une partie de cette gestion.

Ces **délégations** bénéficient certes d'un budget à consacrer à l'organisation de manifestations culturelles<sup>217</sup>, mais ce budget reste très réduit.

Les bénéficiaires des subventions octroyées dans le cadre des programmes sont les acteurs culturels nationaux ou ceux des pays tiers, éligibles en fonction de critères bien précis.

De la même façon **au niveau national**, la mise en oeuvre concrète de la CESCO relève **d'acteurs nombreux**, ayant des statuts très variés (structures publiques, associations, fondations de droit privé, etc.), une organisation individuelle ou en réseau, des vocations différentes (culturelle, audiovisuelle, internationale ou orientée vers l'aide au développement), et des moyens très disparates.

Dans les pays tiers, les **ambassades** jouent un rôle différencié, en matière de CESCO plus ou moins important d'un pays à l'autre, entre relais auprès des autorités nationales et acteurs concrets de projets.

En outre, neuf Etats membres/pays de l'EEE disposent de **structures-relais à vocation spécifiquement culturelle** présentes dans les pays tiers. Ces réseaux, publics ou

---

<sup>217</sup> Budget de 3,85 M€ + 2,7M€ (Euromed) pour l'ensemble des délégations. Cf ; analyse comparée des moyens financiers en 3.2.6 p. 117

associatifs, sont certes de taille variable en fonction de la taille de leur pays d'appartenance, mais complètent, voire remplacent souvent les ambassades pour les affaires culturelles. Les délégations de la Commission ne jouent pas ce rôle de structures-relais opérationnelles des affaires culturelles de l'Union européenne.

**Ainsi, la mise en œuvre de la coopération culturelle extérieure relève des services de la Commission au niveau communautaire mais est aussi le fait des ministères nationaux compétents et d'acteurs culturels de terrain, bénéficiaires du soutien communautaire, identiques à ceux qui mettent en œuvre la CESCA au niveau national.**

**Par ailleurs, délégations de la Commission d'une part et ambassades et acteurs-réseaux à vocation culturelle permettent la présence de relais culturels dans les pays tiers. Cependant, même si les délégations vont être chargées de la gestion des programmes d'aide extérieure de l'Union européenne, elles ont encore un rôle limité en matière culturelle.**

#### ■ **Existence d'une coordination entre acteurs au niveau communautaire et acteurs au niveau national**

Des coopérations ponctuelles existent entre acteurs opérationnels.

Ainsi par exemple, délégations de la Commission et acteurs culturels nationaux présents dans les pays tiers coopèrent dans le cadre de projets ponctuels. La délégation de la Commission au Maroc organise tous les ans un Festival de Jazz<sup>218</sup>, en partenariat avec les ambassades des Etats membres de l'Union européenne au Maroc, la délégation Wallonie-Bruxelles, *l'Institut Cervantes*, l'Institut Français, le *Goethe Institut* présents à Rabat le *British Council*, le Ministère marocain de la culture et la Wilaya de Rabat/Salé<sup>219</sup>.

Inversement, des acteurs culturels nationaux peuvent solliciter les délégations pour des financements spécifiques.

**Les exemples de coopération entre acteurs communautaires et acteurs nationaux restent cependant rares.**

---

<sup>218</sup> Cf. présentation détaillée du Festival dans la monographie communautaire

<sup>219</sup> équivalent des autorités locales

**Les acteurs nationaux et acteurs communautaires sont-ils du même type ? Quelles sont les similitudes et complémentarités ?**

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 la Communauté. Le Parlement européen co-légifère pour adopter les programmes intra-communautaires et les moyens consacrés à la coopération extérieure (hors FED), mais non spécifiquement à la coopération culturelle extérieure, qui, elle, est décidée par la Commission dans les PIN et les PIR. Les services de la Commission chargés des relations extérieures 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.

- EuropeAid est chargée de l'identification et de la mise en œuvre des programmes et de leur suivi. Les délégations de la Commission dans les pays tiers sont en passe de 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.

Une différence tient au fait qu'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 tiers 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.

### 3.2.6. Mise en parallèle des moyens financiers dédiés à la CESCA

#### **Les moyens financiers consacrés à la CESCA au niveau communautaire et au niveau national sont-ils comparables?**

##### **■ Disponibilité des données financières au niveau national et au niveau communautaire**

La collecte de données au niveau national a révélé une absence de suivi spécifique des budgets engagés pour les activités de coopération avec les pays tiers dans les secteurs de la culture et de l'audiovisuel par les différents acteurs, quels que soient leur statut et leurs missions. Cette absence de suivi se traduit par une méconnaissance par les acteurs des budgets consacrés uniquement à la coopération culturelle extérieure avec les pays tiers. Cette méconnaissance est aussi étroitement corrélée à une absence de personne responsable du suivi et de la mise en œuvre des activités de CESCA au sein des structures concernées. En revanche, les moyens sont plutôt concentrés au niveau des ministères chargés des affaires étrangères et/ou des affaires culturelles, dans la mesure où ces derniers sont les financeurs principaux des acteurs de la CESCA.

De la même façon, au niveau communautaire, l'identification des moyens financiers dédiés à la CESCA n'a pas été possible compte tenu de l'absence de suivi spécifique des activités qui entrent dans le cadre de la coopération extérieure dans les secteurs de la culture et de l'audiovisuel. La reconstitution des moyens financiers dédiés à la CESCA s'est heurtée :

- à la multiplicité des initiatives communautaires qui ouvrent des possibilités d'actions de CESCA pour lesquelles le budget CESCA n'est que rarement identifié (à moins que ces programmes soient exclusivement des programmes de coopération culturelle),
- à la multitude des acteurs concernés : Directions générales Education et Culture, Relations extérieures, Développement, Presse et délégations de la Commission à l'étranger.

#### **L'information financière disponible sur la CESCA est rare compte tenu :**

**- de l'absence de comptabilité analytique qui isole les actions avec les pays tiers des actions au sein de l'Union européenne au sein des ministères chargés des affaires étrangères et/ou des affaires culturelles, principaux financeurs de CESCA niveau national ;**

**- de la dispersion des moyens entre une multitude d'initiatives au niveau communautaire.**

■ **Analyse des moyens financiers de la CESCA au niveau national et au niveau communautaire**

Au niveau communautaire, les éléments budgétaires suivants ont été recensés :

Nom du programme ou de l'initiative communautaire	Vocation première	Budget total en M€ (Subvention communautaire)	Durée (en année)	Moyenne annuelle en M€	Estimation du budget consacré à des projets de CESCA en M€
<b>Programmes principaux dans le cadre des relations extérieures de l'Union européenne</b>					
Euromed Audiovisuel I + II	audiovisuel	20+15	8	4,4	35
Euromed Héritage I + II	culture	17 + 30	9	5,2	47
Euromed Jeunesse I + II	jeunesse	6+4 (MEDA)	7	1,4	nd
Fondation Euro-méditerranéenne	culture	5	nd	nd	5
<b>Total pays du Sud de la Méditerranée</b>		<b>97</b>		<b>&gt;11</b>	<b>&gt;87</b>
PIR ACP (6 <sup>ème</sup> -8 <sup>ème</sup> FED)	culture	12,26	15	0,8	12,26
PIR ACP (ex. 9 <sup>ème</sup> FED provisoire)	culture	5-7	5	1-1,4	5-7
PINs ACP (9 <sup>ème</sup> FED provisoire)	culture	12	5	2,4	12
Programme d'appui au cinéma ACP (9 <sup>ème</sup> FED provisoire)	audiovisuel	8	3	2,6	8
Programme d'appui au cinéma ACP (8 <sup>ème</sup> FED)	audiovisuel	6	5	1,2	6
Programmes/projets de préservation, présentation et valorisation du patrimoine (6 <sup>ème</sup> – 8 <sup>ème</sup> FED)	culture	24,2	15	1,6	24,2
Programme d'appui aux manifestations culturelles en Europe (PAMCE) (8 <sup>ème</sup> FED)	culture	3	3	1	3
<b>Total ACP</b>		<b>&gt;70</b>		<b>&gt;10 &lt;11</b>	<b>&gt;70</b>
Alis	société de l'information	63,5	5	12,7	Projets ponctuels
Alfa	éducation	42	5	8,4	Projets ponctuels
Urb-Al	politiques urbaines	50	5	10	Projets ponctuels
<b>Total Amérique latine</b>		<b>155</b>		<b>31</b>	<b>Non disponible</b>

Nom du programme ou de l'initiative communautaire	Vocation première	Budget total en M€ (Subvention communautaire)	Durée (en année)	Moyenne annuelle en M€	Estimation du budget consacré à des projets de CESCA en M€
<b>Programmes internes</b>					
Culture 2000	culture	167	5	33,4	10 projets par an*
Jeunesse	jeunesse	520	6	87	Nd
Media	audiovisuel	400	5	80	1,2
<b>Délégations de la Commission</b>					
Délégations de la Commission dans les pays tiers (hors Méditerranée)	information et culture	nd	1	nd	3,85
Délégations de la Commission dans les pays tiers méditerranéens	culture	2,8	1	2,8	2,8

\*dont les projets de « coopération dans les pays tiers », les éventuelles actions spéciales et les quelques projets avec des partenaires associés de pays tiers. Il convient de noter qu'il s'agit d'une approximation. Les projets comptabilisés ne concernent souvent que très marginalement des opérateurs des pays tiers.

Ce tableau démontre **l'hétérogénéité des moyens affectés aux actions de CESCA** d'un programme à l'autre, hétérogénéité encore renforcée si l'on considère les subventions accordées au niveau des projets eux-mêmes.

Cette même hétérogénéité a été constatée au niveau national : les moyens sont en général perçus comme faibles par les acteurs rencontrés.

En tenant compte de la faible disponibilité et fiabilité de l'information financière sur la CESCA, si l'on considère les montants des budgets dédiés à la CESCA, on observe simplement **certaines similitudes entre niveau communautaire et niveau national** dans la disparité entre certains objectifs affichés et les moyens qui y semblent consacrés.

Les **objectifs de CESCA liés à l'aide au développement** sont affichés comme prioritaires au niveau communautaire et sont considérés comme importants au niveau national. Les moyens ne semblent pas non plus à la hauteur de ces priorités.

En revanche, on constate certaines **différences** en niveau national et niveau communautaire.

- Les **secteurs** du cinéma (via les programmes Cinéma ACP, Euromed Audiovisuel) et du patrimoine (Euromed Héritage, Programmes/projets ACP de préservation, présentation et valorisation du patrimoine) sont les domaines les plus dotés 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<sup>220</sup>.

- Une différence peut être soulignée entre les moyens affectés au niveau national aux **ambassades et structures-relais**<sup>221</sup> et ceux dont disposent les **délégations de la Commission européenne** dans les pays tiers. La différence de moyens confirme la différence constatée de leur rôle en matière de CESCA.

<sup>220</sup> Cf. présentation des budgets des principaux acteurs de CESCA dans la partie 2.3 à partir de la p. 35

<sup>221</sup> Cf. présentation des budgets des acteurs réseaux dans la partie 2.3 à partir de la p.35

Ainsi, l'*Institut Camoës* chargé de l'orientation, de la coordination et l'exécution de la politique étrangère culturelle du Portugal dispose d'un réseau de douze centres culturels en Europe, au Brésil, en Asie et en Afrique et trois délégations en Europe. Son budget annuel s'élève à 11 M€ (frais de fonctionnement compris). Il estime en consacrer 50% à la CESCA, soit 5,5 M€. Le budget annuel total pour les activités culturelles de l'ensemble des délégations de la Commission s'élève à 3,85 M€ pour leurs activités culturelles auxquels s'ajoute une enveloppe spécifique pour les activités culturelles dans le cadre du programme Euromed (2,8 M€ en 2002).

Dans le même ordre d'idée, l'*Institut Cervantès*, principale organisation publique espagnole active en matière de coopération culturelle extérieure, a un budget annuel consacré à la CESCA d'environ 17 M€, soit 32% de son budget total. Les données disponibles au niveau communautaire semblent indiquer que l'ordre de grandeur du budget que l'Union européenne peut mobiliser annuellement pour la CESCA se situerait ces dernières années autour de 20 M€.

*Notons qu'au niveau national, ces montants couvrent des frais de fonctionnement et du financement direct de projets et qu'au niveau communautaire, ils ne couvrent que du financement de projets.*

**Le même constat de l'hétérogénéité des moyens dédiés à la CESCA peut être fait au niveau national et au niveau communautaire. Quelques exemples de moyens consacrés montrent que les montants engagés sont comparativement plus importants au niveau national qu'au niveau communautaire.**

**Ce constat est à mettre au regard des objectifs et stratégie formulée au niveau national et de la place actuelle de la coopération culturelle extérieure au niveau communautaire.**

**Les moyens financiers mobilisés au niveau communautaire et au niveau national sont-ils comparables?**

**La faible 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.**

**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 CESCA, 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 présente dans les pays tiers.**



## 4. Orientations possibles d'une stratégie européenne de coopération culturelle extérieure

### 4.1. Attentes des acteurs interrogés

#### 4.1.1. Analyse des attentes des acteurs nationaux en matière d'actions concrètes au niveau communautaire

Quelles sont les attentes des acteurs en matière d'actions concrètes au niveau communautaire ?

##### ■ Précision méthodologique

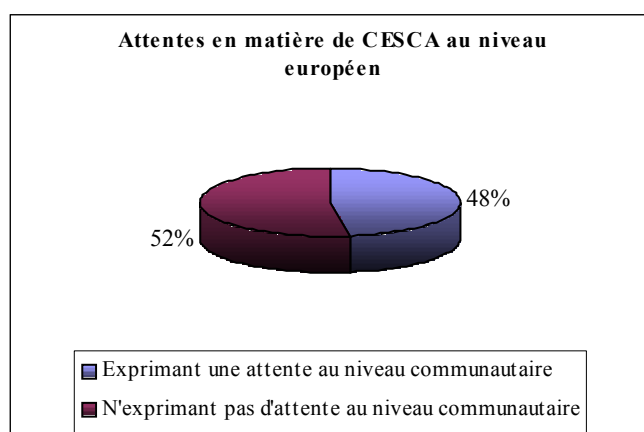
Ont été prises en compte les attentes de deux types d'acteurs différents :

- celles exprimées par les autorités nationales compétentes en matière de CESCO et les principaux acteurs nationaux rencontrés au cours d'entretiens,
- celles exprimées par les acteurs ayant répondu aux questionnaires mis en ligne en 2003.

##### ■ Des attentes limitées de la part des acteurs

Les décideurs et certains acteurs principaux de la 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 en conséquence relativement limitées.

On constate ainsi d'un côté qu'une majorité d'acteurs interrogés<sup>222</sup> n'a pas d'attentes spécifiques par rapport au niveau européen.



Source : consolidation des réponses des questionnaires en ligne et des entretiens menés

<sup>222</sup> Source : questionnaire en ligne

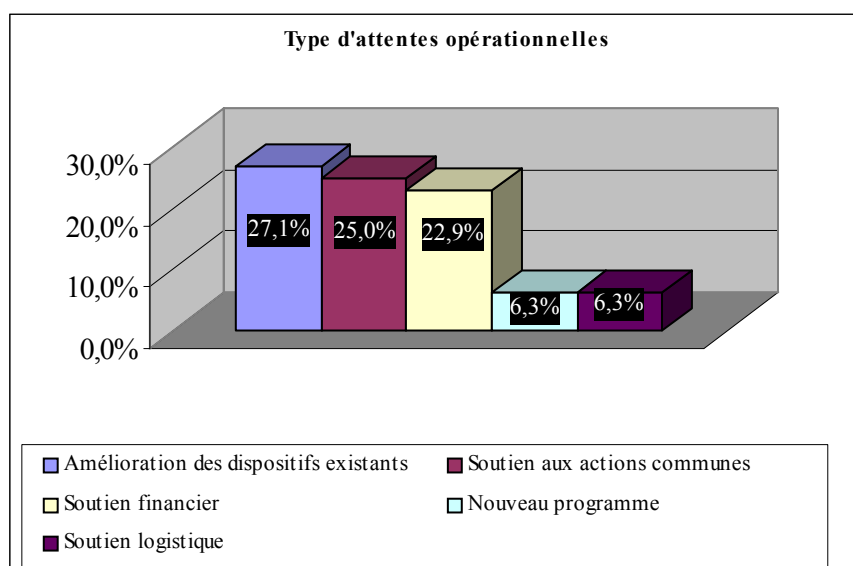
D'un autre côté, une part très faible des acteurs s'est prononcée comme rejetant clairement toute initiative communautaire en matière de CESCO.

Parallèlement, on observe de manière paradoxale, que les décideurs et principaux acteurs rencontrés souhaiteraient d'abord développer et renforcer les coopérations intra-communautaires en matière culturelle. La dimension de coopération extérieure avec les pays tiers n'apparaît ainsi que comme une attente secondaire.

**Dans l'ensemble les acteurs étudiés ont peu d'attentes en matière d'initiative politique communautaire dans le domaine de la coopération culturelle avec les pays tiers. Les initiatives communautaires en matière de CESCO apparaissent comme secondaires par rapport à la coopération culturelle intra-communautaire. Néanmoins, l'échelon communautaire n'est pas écarté.**

### ■ Les diverses formes des attentes des acteurs

L'analyse des attentes nous permet de distinguer cinq types d'attentes concrètes, dont trois majeurs : amélioration des dispositifs existants, incitation et soutien aux actions communes et soutien financier :



Source : consolidation des réponses des questionnaires en ligne et des entretiens menés

### ■ Une volonté d'amélioration de l'existant

En effet, certains acteurs pensent que les délégations de la Commission européenne, les structures-réseaux nationales et les ambassades constituent déjà une architecture solide que l'Union européenne pourrait exploiter davantage dans le cadre d'actions de CESCO.

En termes de procédures, certains acteurs pensent qu'une plus grande souplesse dans le montage des dossiers financés par des programmes européens est nécessaire.

Certains ont en outre mentionné l'idée d'une meilleure adéquation entre allocation des fonds existants et identifications des besoins. A ce titre, certains acteurs soulignent l'importance de développer une méthodologie rigoureuse permettant de piloter et d'évaluer les actions menées. Chaque action nécessiterait une analyse préalable des résultats escomptés et, dans un second temps, des moyens adéquats pour la mettre en œuvre.

**On observe une assez forte volonté d'améliorer les structures et mécanismes existants :**

**- volonté de mieux coordonner les actions et davantage solliciter les délégations de la Commission européenne, les instituts européens et les ambassades présents dans les pays tiers,**

**- volonté de simplifier les procédures administratives existantes, notamment pour faciliter le montage des dossiers financés par les programmes européens.**

#### ■ **Des moyens financiers accrus**

Dans tous les cas, création de nouvelles structures ou amélioration de l'existant, les acteurs ont fréquemment indiqué un souhait de moyens financiers supplémentaires.

Des demandes pour des aides spécifiques ont par ailleurs été exprimées pour la mise en œuvre de projets de coopération culturelle engageant plusieurs Etats étudiés ou de promotion des activités culturelles européennes à l'extérieur.

**Des moyens financiers supplémentaires sont également souhaités par différents acteurs notamment dans le cadre du financement de projets conjoints à plusieurs Etats étudiés.**

#### ■ **Incitation aux actions communes**

Plusieurs acteurs mentionnent ainsi leur souhait de **voir certaines actions conjointes favorisées par l'Union européenne**. Ces actions montées conjointement par plusieurs Etats membres auraient pour objet de mettre en place des projets de coopération avec les pays tiers de plus grande envergure. La mise en place de tels projets ou actions communs pourraient ainsi donner lieu à un soutien logistique et financier spécifique des institutions communautaires.

Parallèlement à ces projets, la **nécessité a été évoquée de rendre les différentes actions existantes plus visibles et de favoriser l'échange des savoirs-faire et des bonnes pratiques**. Certains acteurs souhaitent ainsi la mise en place d'un système d'information efficace qui pourrait prendre la forme d'une base de données et qui faciliterait notamment le partage d'expériences et de savoirs, la mise en place de partenariats et de co-financement.

Par ailleurs, la valorisation des cultures nationales est envisagée à l'échelle européenne à travers la participation commune à des événements culturels sur la scène internationale. On peut notamment citer l'exemple des « **Semaines de l'Europe** » qui seraient organisées dans les pays tiers pour présenter les cultures européennes et leurs artistes. Il s'agirait de s'appuyer sur les relais culturels nationaux dans les pays tiers.

**L'incitation, le soutien et la coordination d'actions ou de projets communs à plusieurs Etats étudiés sont fréquemment mentionnés. Cela peut prendre plusieurs formes :**

**Le soutien à la mise en oeuvre conjointe à plusieurs Etats membres (ou à l'échelle d'acteurs de plusieurs Etats membres) de projets ou actions de coopération culturelle avec les pays tiers. Dans ce cadre, un soutien logistique et/ou financier serait attendu du niveau communautaire.**

**La mise en place d'un système d'information, efficace permettant de rendre plus visible les actions existantes et de favoriser l'échange des savoirs et des bonnes pratiques entre Etats membres. Il pourrait prendre la forme d'une base de données européenne.**

**La participation commune à certains événements culturels dans les pays tiers comme une « Semaine de l'Europe ».**

■ **Peu d'attentes en termes de création de nouvelles structures**

Ponctuellement certains acteurs rencontrés font part de projets très spécifiques visant à la mise en place de structures dédiées :

- création de « Maisons européennes » pour permettre un partage de compétences et de moyens, ne regroupant que deux ou trois Etats membres,
- création d'un « Bureau de Coordination européen » qui coordonnerait les actions effectuées envers les pays tiers et renforcerait ainsi leur visibilité. Cette instance pourrait en outre, selon eux, participer aux débats mondiaux en matière culturelle.

Néanmoins, les acteurs rencontrés se montrent dans l'ensemble assez réticents à la création de nouvelles structures, notamment au vu des structures et réseaux existants qui gagneraient, d'après eux, à être davantage sollicités.

**Ponctuellement, certains acteurs rencontrés évoquent l'idée de créer une nouvelle structure européenne prenant la forme de « Maisons européennes » ou d'un « Bureau de Coordination européen » intervenant spécifiquement dans le domaine de la CESCA.**

**Néanmoins, la priorité semble être à une meilleure activation des réseaux existants.**

■ **Vers un nouveau programme ?**

Quelques acteurs expriment leur souhait de voir se mettre en place un nouveau programme favorisant la coopération culturelle avec les pays tiers. On peut citer en exemple le projet évoqué par certains de nos interlocuteurs en Suède qui seraient favorable à un programme européen "parapluie" pouvant intégrer :

- un diagnostic des situations et une identification des besoins (analyse des situations régionales - institutions et infrastructures existantes, compétences -) pour déterminer les possibilités d'action ;
- un soutien à des projets communs à différents Etats étudiés dans une région donnée (dans plusieurs pays tiers en même temps), partant du principe qu'un projet concernant plusieurs pays tiers à la fois permettra la rencontre des acteurs et des échanges de compétences ;
- un soutien à des projets transversaux culture / éducation / formation ;
- un soutien à des projets prévoyant un apprentissage réciproque Etats de l'UE et de l'EEE / pays tiers.

**Quelques acteurs envisagent la création d'un nouveau programme européen pour favoriser la 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 de l'UE et de l'EEE et les pays tiers.**

**Quelles sont les attentes des acteurs en matière d'actions concrètes au niveau communautaire ?**

**Les décideurs et certains acteurs principaux de la CESCA 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 en**

conséquence relativement limitées. La priorité semble davantage concerner la coopération culturelle intra-communautaire.

Néanmoins, certains acteurs nous ont fait part d'attentes concrètes. Elles concernent principalement des actions d'amélioration des structures et mécanismes existants, le soutien à des actions communes et un soutien financier.

Une analyse détaillée nous permet de décrire quatre grands axes de développement d'actions concrètes :

La meilleure activation des réseaux et des mécanismes existants semble privilégiée. Il s'agirait d'organiser une meilleure coordination des actions, une meilleure utilisation des réseaux européens ou nationaux présents dans les pays tiers et une simplification des procédures administratives.

L'incitation et le soutien à des actions communes à différents Etats étudiés sont fréquemment cités par les acteurs interrogés. Cela se décline autour de trois types d'actions différentes. La première consiste en un soutien logistique et financier du niveau communautaire pour des projets ou actions mis en œuvre conjointement par plusieurs Etats étudiés. La seconde porte sur la mise en place d'un système efficace d'information sur les actions de CESCO menées dans les différents Etats étudiés. La dernière porte sur participation commune à des événements culturels dans les pays tiers (ex. « Semaine de l'Europe »).

L'éventuelle 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 étudiés en matière de CESCO, semble pouvoir être écartée dans la mesure où seul un nombre limité d'acteurs y font référence.

L'éventuel ouverture d'un nouveau programme européen incitant la mise en œuvre d'actions de coopération culturelle avec les pays tiers n'est envisagée que par une minorité d'acteurs. Pour ceux-ci, 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 de l'UE et de l'EEE et les pays tiers.

#### 4.1.2. *Analyse des attentes des acteurs nationaux en matière d'initiatives stratégiques au niveau communautaire*

**Quelles sont les attentes des acteurs en matière d'initiatives stratégiques au niveau communautaire ?**

##### ■ **Principaux axes attendus pour une initiative stratégique communautaire**

L'analyse des attentes permet de mettre en évidence trois grands axes d'initiative stratégique communautaire que les principaux décideurs en matière de CESCO pourraient envisager :

Le **premier axe** porte sur **la défense et la promotion de certaines valeurs culturelles européennes sur la scène internationale** et se décline autour de différentes orientations :

- Une première analyse des attentes des décideurs et des principaux acteurs rencontrés laisse ainsi entendre qu'une **stratégie européenne en matière de CESCO fondée sur les valeurs philosophiques partagées** tels les Droits de l'homme ou l'Etat de droit pourrait être envisagée. Cette notion de valeurs européennes partagées est reprise par plusieurs décideurs dans les Etats étudiés. L'objectif visé est de véhiculer ces valeurs.

- Toutefois ces mêmes décideurs indiquent qu'une telle stratégie commune doit nécessairement **respecter la valeur intrinsèque de chaque culture nationale**. A titre d'exemple, les autorités nationales grecques semblent globalement favorables à la mise en place éventuelle d'une stratégie commune à l'échelle de l'Europe, celle-ci devant être fondée sur des orientations philosophiques communes et le respect des politiques internes des États membres. Il s'agirait de créer un cadre de coopération commun, dont le postulat de départ serait la coexistence des identités, patrimoines et politiques culturelles de chacun des États membres. Une telle stratégie permettrait notamment d'aider les petits pays à promouvoir leur culture et leur langue, au-delà des programmes déjà existants.
- Enfin, il est fréquemment attendu du niveau communautaire qu'il **appuie sur la scène internationale la défense et la promotion de la diversité culturelle, voire de la notion d' « exception culturelle »**.

**Le deuxième axe** consiste à **soutenir des actions de CESCA communes mises en œuvre par les acteurs de plusieurs des Etats étudiés**. Les principaux décideurs et acteurs<sup>223</sup> semblent s'accorder pour demander au niveau communautaire d'inciter, voire de faciliter, la mise en œuvre de projets communs à plusieurs des Etats étudiés dans le domaine de la CESCA. Selon certains, l'Union européenne pourrait même définir de grands axes de politique de coopération permettant de rationaliser la CESCA pour éviter la dispersion des efforts et œuvrer pour plus de cohérence.

**Le troisième axe** de développement d'une initiative politique communautaire en matière de CESCA se fonde sur la **reconnaissance de la culture comme un « outil » qui s'intègre à d'autres politiques**.

- Plusieurs des décideurs et acteurs interrogés<sup>224</sup> ont exprimé leur souhait de voir l'Union européenne insister sur la **dimension culturelle de l'aide au développement**. Cette coopération culturelle pourrait notamment se traduire par un échange des savoir-faire et d'expertises. Certains évoquent par ailleurs la nécessité d'une meilleure coordination entre la Direction Générale Développement, la Direction Générales des Relations Extérieures et la Direction Générale Éducation et Culture de la Commission européenne pour faciliter l'organisation d'actions de développement culturel de grande envergure.
- En outre, le **développement d'une véritable « diplomatie culturelle »** à l'échelle européenne a été envisagée par certains décideurs nationaux. D'après eux, cette approche leur paraît d'autant plus justifiée que les relations bilatérales avec certains pays qui ont des cultures très marquées, comme la Chine ou la Russie, s'intensifient. C'est pourquoi la culture peut s'inscrire dans une perspective géopolitique et non pas simplement culturelle.

**Quelles sont les attentes des acteurs en matière d'initiative stratégique au niveau communautaire ?**

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

**1. la défense et la promotion de certaines valeurs culturelles européennes sur la scène internationale et notamment la diffusion de certaines valeurs européennes 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 des cultures,**

<sup>223</sup> Source : entretiens et questionnaire en ligne

<sup>224</sup> Source : questionnaire en ligne et entretiens (voir. Monographies nationales)

**2. le soutien et la coordination d'actions communes à plusieurs des Etats étudiés dans le domaine de la coopération culturelle avec les pays tiers,**

**3. 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.**

## 4.2. Lignes directrices pour une stratégie européenne en matière de CESCO

La confrontation des attentes<sup>225</sup> 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 renforcée en matière de coopération culturelle extérieure au niveau communautaire.

### 4.2.1. 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 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.

Il permettrait 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 pourrait reprendre les objectifs poursuivis en matière de coopération culturelle 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.**

**Il contribuerait à une meilleure lisibilité et donc visibilité de l'action communautaire en matière de coopération culturelle extérieure.**

---

<sup>225</sup> Les entretiens menés en face à face (Cf. Tome 2 : liste des personnes rencontrées au sein des institutions européennes ; Tome 3 : liste des acteurs rencontrés par pays) ont permis de recueillir les attentes des acteurs en termes de CESCO vis à vis de l'Union européenne.



#### 4.2.2. 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 CЕССА au niveau national et action communautaire**

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

Les Etats étudiés 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 par l'ensemble des Etats étudiés, 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 étudiés 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 permettrait de **renforcer la complémentarité entre l'action des Etats étudiés et l'action au niveau communautaire** : l'analyse comparative a en effet permis de constater que les priorités et la fréquence en termes de types d'intervention de CЕССА 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 de 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 étudiés. La priorité commune accordée à l'audiovisuel pourrait 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 CЕССА les plus nombreuses menées par les acteurs nationaux. Les pays ACP sont une cible affichée 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 CЕССА 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 donner 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 étudiés et les pays tiers le permettent, notamment :**

- l'article 151 du Traité,
- l'article de l'Accord 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 pays 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 ne doit ainsi 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 étudiés 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 interculturels 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 aux besoins de promouvoir la diversité culturelle et de renforcer le dialogue interculturel dans un objectif de meilleure compréhension réciproque.

**La coopération culturelle extérieure pourrait 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 membres de l'UE et de l'EEE et les projets conjoints avec les pays tiers sur ces problématiques de dialogue interculturel, de promotion et de respect de la diversité culturelle en soutenant, entre autres activités possibles, l'organisation de débats, de séminaires ou de conférences sur ces sujets.**

#### ■ **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.

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.

A titre d'illustration, des initiatives de ce type s'inscriraient, dans le cadre des relations avec l'Amérique du Nord, dans la lignée du Nouvel Agenda Transatlantique de 1995 dont un des volets d'action est consacré à la coopération en matière d'information et de culture et répondraient aux attentes des acteurs européens envers une meilleure défense de la « diversité et l'exception 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 étudiés (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 étudiés actifs dans les pays tiers autour des valeurs partagées au sein de l'Union européenne.**

*4.2.3. 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 nouveaux groupes inter-services entre responsables des différentes Directions générales concernées, permettrait un partage de l'information sur les initiatives en matière de CESCO 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 CESCO conduite par les autorités nationales des Etats membres de l'UE et de l'EEE**

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'Union européenne/ pays 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'Union européenne 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.**

Ce suivi pourrait se concrétiser par la constitution de bases de données qui permettent de suivre les évolutions des acteurs et de leurs actions en matière de CESCO, notamment par l'intermédiaire de « référents » en matière de coopération culturelle extérieure, désignés dans chacun des Etats étudiés.

#### *4.2.4. Conclusion*

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 membres de l'UE et de l'EEE, volonté politique de renforcer l'action communautaire concrète en matière culturelle.

## 5. Annexe

### 5.1. Etapes de la méthodologie

#### 5.1.1. Création d'une base de données a posteriori

Comme mentionné dans le tome 1 du présent rapport, le changement de mode de collecte des données au cours de l'étude (davantage orienté vers la revue documentaire) et de présentation de celles-ci (via les monographies nationales) a certes permis de recenser une information plus exhaustive sur les acteurs, mais n'a pas permis l'élaboration simultanée d'une base de données des actions comme prévu initialement.

Or, pour pouvoir effectuer une analyse comparative de 18 situations nationales, étape nécessaire pour dégager des tendances générales, en évitant les biais de la comparaison hasardeuse, la constitution d'une base de données s'est avérée incontournable.

Il a par conséquent été décidé de reconstituer une **base de données des informations collectées « a posteriori »**, à partir des informations disponibles dans les 18 monographies nationales.

#### 5.1.2. Elaboration de deux types de questionnaires

Les monographies présentent deux types de données :

- des données recueillies pour chacun des acteurs de CESCOA identifiés ;
- des données consolidées au niveau national à partir de l'information fournie par les autorités nationales et suite à une analyse transversale au niveau de chaque pays.

Afin d'exploiter l'ensemble des données présentées dans les monographies, il a été décidé de reconstituer deux questionnaires.

- un questionnaire « acteurs »<sup>226</sup> établi à partir des informations recueillies sur chacun des acteurs identifiés et rempli par les personnes ayant rédigé les monographies (un questionnaire par acteur) ;
- un questionnaire « pays »<sup>227</sup> établi à partir des informations recueillies auprès des autorités nationales et des analyses présentées en début de monographies nationales.

Pour élaborer ces deux questionnaires, au regard et en cohérence de la question posée dans le cahier des charges "Qui fait quoi comment ?", deux règles importantes ont été définies :

- Le libellé des questions a été conçu de la manière la plus neutre possible : cette règle a permis à tous les membres de l'équipe de consultants de comprendre la question posée de la même manière donc d'y répondre avec la même compréhension, ce qui réduit de facto le taux de non-réponse par question.
- L'ensemble des modalités possibles, même si elles n'avaient pas été rencontrées dans le cadre de la collecte de données, doit être identifié et inscrit dans le questionnaire (y compris les modalités filtrées telles que « pas concerné » ou « ieno :

---

<sup>226</sup> Cf. questionnaire acteurs présenté en annexe

<sup>227</sup> Cf. questionnaire pays présenté en annexe

information existante non obtenue ») : cette règle a permis d'éviter le risque qu'une personne remplissant le questionnaire soit amenée à biaiser la réponse grâce à un meilleur jugement de la place de la réponse par rapport aux autres modalités possibles. En effet, ayant l'exhaustivité des modalités pour chaque question, le consultant a pu se prononcer plus facilement.

### *5.1.3. Renseignement des questionnaires*

Ces questionnaires ont été complétés par les consultants ayant rédigé les monographies nationales et participé en amont aux entretiens dans les Etats membres de l'Union européenne/ pays de l'EEE.

Ils ont fait l'objet d'une revue qualité. Cette revue qualité a été réalisée par une tierce personne qui a relu les questionnaires, identifié les incohérences, les oublis et demandé éventuellement des explications à la personne qui avait renseigné le questionnaire. Cette démarche a permis de réduire le risque d'être jugé et partie.

Ont ainsi été renseignés :

- 192 questionnaires « acteurs » (seuls les acteurs de CESCO pour lesquels très peu d'information a été recensée parmi ceux présentés en dernière partie de monographie n'ont pas fait l'objet d'un questionnaire).
- 20 questionnaires « pays » (correspondant à 17 pays et 3 Communautés belges) reprenant les analyses présentées en première partie de monographie.

### *5.1.4. Encodage des questionnaires*

Ces questionnaires ont ensuite été encodés afin de constituer une base de données « acteurs » et une base de données « pays ».

Au total, 15 378 données ont ainsi été encodées dans la base.

### *5.1.5. Elaboration d'annexes statistiques*

Dans le cadre d'une démarche qualité, et compte tenu du volume important d'informations à traiter (77 questions pour le questionnaire « Acteurs » et 33 questions pour le questionnaire « Pays »), il est apparu nécessaire de produire des annexes statistiques afin de garantir la pérennité de l'étude et permettre aux rédacteurs de l'étude de comparer la réponse à une question donnée selon les 18 pays d'appartenance et selon la compétence des acteurs.

Sur la base des données « acteurs » et « pays » saisies électroniquement, nous avons produit, sous le logiciel SPSS v11.5, un jeu d'annexes statistiques relatif aux 192 acteurs et un autre relatif à 17 pays et 3 Communautés belges.

Elles correspondent aux tris croisés de chaque question par la variable « pays d'appartenance » et la variable « compétences » et à d'autres ventilations jugées pertinentes pour une meilleure compréhension de l'étude.

## **5.2. Source et type des données**

### *5.2.1. Source des données*

L'analyse qui suit se fonde sur les données présentées dans les monographies nationales et dans la monographie communautaire. La plupart de ces données a été intégrée dans la base de données constituée.

Ainsi, dans l'analyse qui suit, sont indiquées comme sources, les questions du questionnaire qui ont permis d'effectuer les raisonnements. Ces sources renvoient donc de façon indirecte à la base de données constituée et donc aux monographies nationales. Les monographies donnent de façon précise les sources des données (entretien et date, revue documentaire, site Internet, etc.).

Mais, l'analyse qui suit s'alimente aussi d'informations et d'analyses plus qualitatives qu'il n'a pas été possible de formaliser dans les questionnaires.

### *5.2.2. Type de données*

Les données présentées dans les monographies et encodées dans la base de données sont de trois types :

- des données factuelles, rares, dans la mesure où peu d'écrits existent sur le sujet traité<sup>228</sup> ;
- des données issues de la perception des interlocuteurs rencontrés ;
- des éléments d'analyse établis par le consultant, qui relèvent du constat et sont fondés sur les deux autres types de données mentionnés ci-dessus.

L'analyse qui suit s'efforce de traiter ces trois types de données de manière différenciée.

## **5.3. Limites et cas particulier**

### *5.3.1. Représentativité de l'échantillon*

L'analyse comparative qui suit se fonde notamment sur 192 acteurs présentés dans les monographies nationales. Cette population ne se veut ni exhaustive, ni représentative de l'ensemble des acteurs de CESCO. Ce qui explique le fait que les acteurs n'ont pu être pondérés.

Cependant, on peut considérer qu'elle présente l'ensemble des profils des acteurs, au moins publics ou semi-publics, de CESCO existants.

L'analyse comparative précise donc qu'elle se fonde sur les « acteurs de CESCO identifiés » et ne tire en aucun cas de conclusions quant au comportement de l'ensemble des acteurs de CESCO existants.

---

<sup>228</sup> Cf. Tome 1 Obstacles rencontrés



### 5.3.2. Analyse de groupes homogènes

Les annexes statistiques auraient du permettre de dégager des groupes homogènes de pays. Une classification hiérarchique a été effectuée. Elle a porté sur les données relatives (69 variables) aux 18 pays étudiés.

Cette phase s'est déroulée en 3 étapes et a consisté à :

- Supprimer les variables filtres de la base d'étude (soit 15 variables) : ont été retenues uniquement les variables pour lesquelles les réponses pour l'ensemble des pays étaient renseignées.
- Supprimer de la base d'étude les variables corrélées (soit 33 variables) :  
Pour identifier les variables corrélées, nous avons programmé une matrice de corrélation où les 69 variables sont croisées entre elles.  
Dans chaque intersection figure le coefficient de corrélation de Pearson, c'est à dire la force du lien entre les deux variables croisées.  
Sous un niveau de confiance de 99%, ont été retenues toute variable corrélée à plus de 50% avec une autre.
- Programmer la classification sur la base des 36 variables restantes.

Afin de réaliser une typologie, une classification hiérarchique a été produite selon le principe suivant :

- La méthode de classification hiérarchique part d'individus isolés, ici les pays, assimilés chacun à une classe et procédant, à chaque étape, par agrégation des deux classes les plus proches. La norme choisie est de prendre comme intervalle le carré de la distance Euclidienne. Les suites de classes emboîtées obtenues définissent une hiérarchie.
- Un arbre planaire hiérarchique, appelé dendrogramme, permet de décrire de façon explicite la structure finale de la classification obtenue.
- Ainsi sur la base du dendrogramme, sept classes homogènes ont été conservées.

Cette classification n'a pas révélé d'éléments d'analyse supplémentaires au regard de ceux obtenus par thème au niveau national.

Cet axe d'analyse par groupe homogène n'a donc pas été retenu.

### 5.3.3. Cas particulier

La coopération culturelle extérieure en Belgique relève de la compétence des trois Communautés, francophone, flamande et germanophone.

L'analyse comparative qui suit s'effectue par conséquent, dans la mesure du possible, non pas entre 18 pays mais entre 17 pays et les 3 Communautés belges.

## 5.4. Présentation de l'échantillon

L'analyse comparative de 17 pays et 3 Communautés belges tient compte de l'organisation des acteurs recensés dans les 18 pays.

Il s'agit dans un premier temps de présenter les principales caractéristiques des acteurs de la CESCA identifiés au cours de la collecte de données dans les différents Etats membres de l'Union européenne/ de l'EEE.

L'analyse s'appuie sur une série de questions pour lesquelles les données issues de la base statistique et les monographies permettent de répondre. La répartition des acteurs est la suivante :

Pays	Nombre d'acteurs analysés	Nombre d'habitants (en millions)	PIB 2002 <sup>229</sup> (en M€)
Allemagne	10	82,2	1 885 000
Autriche	8	8,1	193 700
Belgique <sup>230</sup>	23	10,3	263 200
Danemark	7	5,3	166 777
Espagne	6	39,0	693 900
Finlande	10	5,2	124 800
France	20	59,2	1 344 900
Grèce	11	10,6	126 700
Irlande	7	3,0	93 300
Islande	6	0,3	8 205
Italie	11	58,1	1 126 000
Liechtenstein	7	0,033	2 780
Luxembourg	9	0,4	19 177
Norvège	7	4,5	180 700
Pays-Bas	9	16,0	410 000
Portugal	10	10,2	115 700
Royaume-Uni	14	59,9	1 481 000
Suède	12	8,9	219 250
<b>Total</b>	<b>192</b>	<b>381,2</b>	<b>8 235 839</b>

<sup>229</sup> Source : Banque mondiale ([www.interex.fr](http://www.interex.fr))

<sup>230</sup> La particularité de l'organisation de la CESCA en Belgique explique le nombre d'acteurs étudiés plus élevé pour ce pays.