

Evaluation de l'année européenne du dialogue interculturel 2008

Résumé

Août 2009

ECOTEC

► Vincent House
Quay Place
92-93 Edward Street
Birmingham
B1 2RA
United Kingdom

T **+44 (0)845 313 7455**
F **+44 (0)845 313 7454**
www.ecotec.com

Résumé

Introduction

Le Parlement européen et le Conseil ont adopté la Décision¹ de mettre en œuvre l'**Année européenne du dialogue interculturel 2008** (AEDI) en décembre 2006, comme réponse de l'Union européenne (UE) à la promotion de la diversité culturelle en Europe. L'AEDI a pour objectif de promouvoir les avantages de cette diversité, en encourageant tous ceux qui vivent en Europe à explorer son patrimoine culturel et à tirer parti des opportunités de mieux connaître les différentes traditions culturelles. L'accent sera mis sur le dialogue interculturel, par opposition au multiculturalisme, le premier impliquant une interaction et le développement de solutions communes, plutôt qu'une simple coexistence. Un budget global de l'UE d'environ 10 millions d'euros a contribué au cofinancement des actions à l'échelle nationale et européenne.

Les objectifs de l'AEDI étaient les suivants:

- Démontrer le dialogue interculturel (DIC) (ce qu'il est, ce qui est efficace et pourquoi) ;
- Déclencher un processus soutenu d'activités dans le cadre du DIC ;
- Promouvoir un dialogue plus approfondi et plus structuré avec la société civile ;
- Contribuer à procurer aux citoyens des compétences interculturelles ;
- Avoir un impact sur les points de vue et les attitudes d'un grand nombre de personnes ;
- Avoir un impact sur les décideurs politiques.

Les divers types d'activités suivants ont permis de répondre à ces objectifs:

- Sensibilisation à l'importance du concept du DIC, axé sur le grand public (particulièrement les jeunes) ;
- Valorisation des programmes de la Communauté qui contribuent au DIC ;
- Identification et dissémination des bonnes pratiques et de l'innovation ;
- Stimulation et dynamisation des rôles que jouent le secteur de l'enseignement et les médias pour la développement d'une compréhension mutuelle entre les cultures.

L'AEDI s'est articulé sur trois volets:

- **Actions à l'échelle européenne** (30% du budget, y compris les « Projets emblématiques », ainsi que les événements d'ouverture et de clôture) – avec la mise en œuvre de sept projets sélectionnés parmi près de 300 propositions. La contribution moyenne de l'UE était de l'ordre de 300 000 à 400 000 euros par projet.

¹ 1983/2006/CE 18.12.2006

- **Actions au niveau national** (40% du budget) – l'organe national de coordination (ONC) dans chaque État membre a présenté une proposition visant mettre en œuvre des activités ; toutes les propositions ont été acceptées. Les activités dans chaque État membre comprenaient par se composait de celles co-financées l'UE, ainsi que d'autres (au niveau national, régional et local) financées au sein de l'État membre concerné (par exemple, par des institutions publiques ou par des organisations de la société civile), et cela à la discrétion de chaque pays. Les niveaux de financement de l'UE ont été calculés en se basant sur le nombre de voix des États membres, chaque État membre devant fournir des subventions en contrepartie d'au moins le même montant.
- **Activités à l'échelle locale** (40% du budget), comprenant essentiellement la campagne d'information et de promotion (dont la majeure partie a été assurée par une entreprise extérieure), mais aussi un sondage Eurobaromètre et une étude sur les pratiques nationales. Celle-ci comprenait aussi la mise à disposition du logo et d'autres documents auprès des organisations souhaitant inscrire leurs activités sous la « bannière » AEDI.

Pertinence de l'Année

Dans cette évaluation, il a été constaté que les objectifs de l'AEDI étaient conformes aux buts de la politique de l'UE et laissaient suffisamment de latitude aux États membres pour adopter des priorités et des activités pertinentes à leur propre contexte national, sans compromettre les principes sous-jacents de la politique du DIC. Plusieurs intervenants ont adopté différentes interprétations du DIC et ont mis en exergue différents aspects dans leurs propres activités. La pertinence pour les besoins des parties intéressées était forte, essentiellement en raison de l'engagement des réseaux concernés pendant l'évolution de la politique du DIC et de l'AEDI proprement dite. Le « Rainbow Paper » (aujourd'hui la Plateforme pour une Europe interculturelle - *Platform for Intercultural Europe*), qui a été invité par la Commission à être d'un animateur pilote dans la mise en place dialogue structuré sur le DIC, a joué un rôle essentiel à cet égard, en servant de point central. Il est peut-être inévitable que le processus visant à élargir l'engagement des intervenants suscite des attentes qui ne peuvent pas toujours être satisfaites pour toutes les organisations non gouvernementales (ONG) sur tous les points de la mise en œuvre du programme. En dernier ressort, bien que l'AEDI ait présenté un intérêt particulier pour un large éventail d'intervenants potentiels, et que la majorité des problèmes exprimés par les objectifs de l'AEDI ait été plus ou moins réglée, en pratique, ce sont les arts, la culture et l'éducation qui semblent avoir dominé.

Cohérence extérieure

Au niveau des politiques internationales, il a été constaté dans cette évaluation que l'AEDI présentait une très forte cohérence avec l'ensemble des acteurs concernés, et notamment l'ONU et le Conseil de l'Europe (les rapports de travail de ce dernier étant essentiellement basés sur le projet «Villes Interculturelles» - Cultural Cities).

En termes de stratégie et de politique au niveau de l'UE, la plupart des domaines politiques : (éducation et formation, culture, multilinguisme, jeunesse, sports et citoyenneté), répondent directement ou indirectement au concept du dialogue interculturel, comme l'une de leurs priorités sur le terrain, particulièrement dans les documents de développement de politique les plus récents (c.à.d. ceux adoptés à partir de la fin de 2006). En termes de contenu, le concept du DIC proprement dit, ou le contexte qui l'encadre, varie considérablement selon les différentes politiques, et dans certains cas, on peut relever des signes qui montrent un manque de définitions claires. Au niveau opérationnel des programmes UE, le concept est nettement intégré dans les directives relatives à l'éducation et la formation, la culture et la citoyenneté.

En termes de cohérence avec les stratégies et les politiques nationales, lorsqu'il existait déjà un élan politique national fort (sans concerner explicitement le DIC, mais recouvrant des questions liées à celui-ci, et notamment la discrimination), les organes nationaux de coordination ont pu réaliser une adhésion politique et incorporer assez rapidement des activités pertinentes dans un programme pour l'EDI. Dans d'autres cas, on peut considérer comme acquis que les grandes lignes politiques appropriées existaient déjà ou que des mesures spécifiques étaient en cours, et que les réseaux et les structures du secteur associatif étaient en place pour mettre en œuvre les activités appropriées. D'autres pays étaient moins bien placés ou ont essentiellement envisagé l'AEDI comme une opportunité de célébrer la culture et/ou la diversité culturelle *en soi*.

Efficiences

Le montant global du budget dépensé s'est élevé à 9.879.717 euros et a permis le cofinancement de sept projets emblématiques (avec des subventions d'un montant de 2.363.248 euros, ce qui correspondait en moyenne à 337.607 euros par projet) et 29 projets nationaux (avec des subventions s'élevant à 2.993.830¹ euros), ainsi qu'environ 3.922.639 euros pour l'information, la promotion, les enquêtes et les études (dont la campagne centralisée d'information et de communications mise en œuvre par l'entrepreneur extérieur de la Commission représentait 3.227.484 euros. Près de 600.000 euros ont été attribués aux événements d'ouverture et de clôture. En termes de projets cofinancés, l'application de ces ressources a permis une couverture de la vaste palette de thèmes et d'objectifs de l'AEDI à travers la mise en œuvre d'une multitude d'activités, en particulier des manifestations culturelles et artistiques.

Il semble que l'approche consistant à concentrer des ressources limitées sur un nombre relativement réduit de projets cofinancés, tout en comptant sur les États membres pour développer et soutenir leur propre part d'activités pertinentes, ait été raisonnable et pragmatique. En fait, elle a réussi à trouver un bon équilibre entre les activités nationales et paneuropéennes en question.

Si l'on se réfère au haut niveau de satisfaction liée à la gestion de l'AEDI parmi les personnes interrogées, nous pouvons conclure que le déploiement de ressources humaines dans la

¹ Chaque pays a reçu une subvention variant de 5 200 à 252 174 euros selon la taille du pays.

Commission s'est avéré suffisant. Mais les commentaires des personnes ayant participé aux sondages suggèrent que l'attribution de 4,63 ETP (équivalents temps plein) est une sous-estimation du temps réellement passé par le personnel pour assurer la réalisation de l'AEDI.

Efficacité

Sur les trois niveaux d'objectifs de l'AEDI (globaux, spécifiques et opérationnels), ce sont les *objectifs opérationnels* qui ont été réalisés de la façon la plus complète, bien qu'il y ait eu des variations importantes entre les 27 pays participants (comme on pouvait s'y attendre), ceux-ci étant concentrés sur la sensibilisation à l'importance et au potentiel du DIC. Il y a également eu de solides contributions aux objectifs concernant l'identification et la dissémination des bonnes pratiques, de l'éducation et des médias (attirant l'attention sur leur rôle au niveau de la promotion d'une compréhension mutuelle entre les cultures), et dans une moindre mesure, la valorisation des programmes de la Communauté qui contribuent au DIC. La réussite la plus significative s'est manifestée en attirant l'attention sur les questions liées au DIC, parfois de manière explicite (c.à.d. en accentuant l'importance du dialogue), mais essentiellement, au sens plus général du terme, lorsque l'existence de la diversité culturelle ou du multiculturalisme *en soi* était mise en valeur à travers des manifestations culturelles et artistiques, tels que des concerts.

En termes d'*objectifs spécifiques*, l'objectif visant à concentrer les activités sur les jeunes a été largement réalisé ; la mobilisation des parties intéressées a été considérable (bien qu'elle semble favoriser les organisations artistiques et culturelles), mais l'implication et les conséquences en ce qui concerne les groupes défavorisés ont été comparativement faibles.

En termes de la réalisation des *objectifs globaux*, les éléments d'appréciation sont réduits à ce stade, si peu de temps après la fin de l'AEDI. Alors qu'un ensemble important d'activités a été réalisé, démontrant ce que signifie le DIC et ce qui est efficace et pourquoi, il est difficile d'isoler des indices si ce n'est un petit nombre d'exemples d'impacts sur les points de vue et les attitudes d'un grand nombre de personnes ou sur les dirigeants. Il est également difficile de prouver que l'objectif concernant le déclenchement d'un processus soutenu d'activités liées au DIC ait été réalisé, bien que l'évaluation donne lieu à un optimisme limité : dans un petit nombre de pays, il y a des signes qu'un dialogue plus approfondi et plus structuré au sein de la société civile commence à émerger en conséquence du besoin identifié pendant l'AEDI afin de consolider les capacités et les réseaux en dehors des secteurs artistiques et culturels. En fait, dans certains pays, on peut dire que la distance parcourue est significative. Dans de tels cas, l'identification explicite de la reconnaissance élargie de la diversité culturelle en tant que « norme » européenne (à laquelle il faut aspirer) jouait un rôle important.

L'AEDI a entraîné toute une variété des produits et résultats, dont l'envergure et la variété ont été considérables, et qui ont contribué à la réalisation de l'objectif visant à la sensibilisation au DIC en tant que question importante, et potentiellement en tant qu'outil de politique puissant. Si nous nous référons à la stricte définition du terme, les indices visibles des impacts se limitent à de rares pays ; très peu de pays ont indiqué leur intention d'établir des directives nationales pour le DIC ou les domaines associés, lorsque celles-ci n'existaient pas avant l'AEDI, par

exemple. Toutefois, si l'on considère les impacts découlant des actions et qui ont le potentiel de faciliter des initiatives plus concrètes, il convient d'être prudent. Dans le domaine de l'éducation, en particulier, les écoles étaient les intervenants les plus couramment impliqués dans l'AEDI, et les professionnels de l'enseignement semblent avoir été fortement impliqués dans l'AEDI (à travers des manifestations, mais aussi au travers d'un certain nombre d'initiatives de formation des enseignants) ; un nombre important d'États membres poursuivent des mesures informelles et formelles pour renforcer le DIC dans les écoles.

La *structure* de l'AEDI était appropriée à ses objectifs, dans la mesure où elle a réussi à faciliter les activités appropriées à l'échelle nationale et paneuropéenne. Dans de nombreux cas, «national» signifie aussi local et régional, caractéristique positive de l'AEDI dans son ensemble. Les sept projets emblématiques étaient pertinents, généralement de haute qualité et représentaient un ensemble solide d'activités transnationales qui pourront servir de pilote utile pour les futurs programmes de financement du DIC. Au sens où ils étaient visiblement symboliques ou illustratifs du concept ou de l'approche du DIC, on peut penser qu'ils ont atteint la nature emblématique prévue dans la Décision originale. Dans un certain nombre de cas, les projets emblématiques ont signalé des nombres importants de participants directs.

Le modèle des activités centralisées d'information et de communication réalisé par un entrepreneur extérieur a étayé l'homogénéité du message central concernant le DIC, tout en permettant aux États membres individuels de tirer parti du financement local (canalisé par l'intermédiaire de l'entrepreneur) afin de développer et de mettre en œuvre leurs propres activités publicitaires adaptées. Le modèle adopté impliquait des variations inévitables dans la validité locale des documentations publicitaires produites centralement, et signifiait aussi que comme il fallait faire appel à un entrepreneur paneuropéen de grande envergure, les connaissances thématiques et géographiques spéciales n'étaient pas disponibles. L'évaluation n'a pas mesuré la performance de l'entrepreneur extérieur. Sur la question du *modèle d'entrepreneur extérieur*, les activités centralisées (y compris le site Internet) ont obtenu des résultats très positifs, particulièrement en termes de couverture dans la presse et de collaborations avec les médias, et elles étaient justifiées du point de vue de la rentabilité. Bien que certains organes nationaux de coordination ont pu penser que ce modèle présentait une souplesse insuffisante (par exemple, pour se servir du financement disponible pour engager leur propre prestataire en sous-traitance), il aurait été difficile de gérer les alternatives et, dans l'ensemble, les résultats de l'AEDI n'en ont pas été défavorablement affectés.

En termes d'impact sur des *groupes spécifiques*, il est probable qu'il y ait eu un impact sur la perception des jeunes qui y ont participé, cet impact étant encore renforcé par le degré important de participation des écoles et des enfants à l'AEDI.

L'importance de la *mobilisation des parties intéressées* dépendaient des points forts et des points faibles relatifs du secteur des ONG dans les divers pays. Si la base des ONG était faible, la mobilisation était suffisante pour entamer la construction d'une plate-forme de débat sur la manière dont le DIC pourrait être intégré aux organisations, et la manière dont des communautés d'intérêt pouvaient être consolidées pour influencer la politique future. Dans des pays à forte base ONG, l'engagement était plus fort. Mais même dans ce cas, les organisations

sportives et les prestataires du secteur public étaient moins visibles qu'ils n'auraient pu l'être, ce dernier reflétant des faiblesses identifiées dans les impacts à court terme sur les décideurs . En termes de mobilisation, le secteur de l'éducation s'est distingué une fois de plus comme le principal intervenant de l'AEDI.

Durabilité

Les conclusions sur la durabilité sont essentiellement anticipatives, étant donné le peu de temps écoulé depuis la fin de l'AEDI. L'impact le plus marquant de l'AEDI s'est retrouvé dans la sensibilisation générale au DIC (ou plus exactement à la diversité culturelle) parmi les participants directs individuels qui ont été exposés à l'AEDI par le biais de la télévision, de la radio, de la presse et d'Internet. Il est difficile d'évaluer si ces effets seront durables, mais il est probable qu'ils seront faibles. Toutefois, de très nombreux participants auront reçu un nouvel essor de l'AEDI, et dans de nombreux cas, poursuivront leurs activités avec une vigueur renouvelée.

La durabilité au niveau des projets a été réalisée dans un certain nombre de pays où des programmes de financement liés au DIC se poursuivront après 2009. Dans de tels cas, il est probable que l'intensification de la sensibilisation au DIC aboutira à un intérêt renouvelé dans la demande de financement des projets appropriés.

Le processus qui consiste à tenir compte du DIC dans l'élaboration des politiques est susceptible de se poursuivre soit dans les pays où un plan-cadre ou un plan d'action préexistant était en place avant l'AEDI, soit si certains signes donnent à penser que le développement d'un plan-cadre de ce genre est activement à l'étude. En revanche, si ces deux critères ne sont pas réunis, nous pouvons conclure qu'il est peu probable qu'un changement radical de politique s'ensuive et que, malheureusement, dans un certain nombre de pays, la question risque de tomber à la fin de l'ordre du jour s'il n'y a pas d'autres interventions, peut-être au niveau de l'UE.

En termes de la durabilité du DIC en tant que point à l'ordre du jour des prises de décision de l'UE, les développements de politique¹, ainsi que les réseaux formels et informels créés pendant l'AEDI ont accru la sensibilisation intersectorielle au DIC et sa contribution potentielle à tout un éventail de domaines politiques, y compris l'éducation, le développement régional, l'emploi, la justice et la sécurité, ainsi que les relations extérieures. Cela suggère qu'il est probable que le soutien du DIC au niveau de l'UE continue à moyen terme.

¹ En particulier, les conclusions du Conseil sur les compétences interculturelles, les conclusions du Conseil sur la promotion de la diversité culturelle et le dialogue interculturel dans les relations extérieures de l'Union et de ses États membres, le livre blanc de la Commission sur l'éducation des enfants d'immigrés et les politiques et initiatives sur la communauté roms.