

Evaluation à mi-parcours des procédures de sélection et de suivi des Capitales Européennes de la Culture 2010-2016

Resumé du rapport final pour la Direction générale de l'éducation et de la culture de la Commission européenne



Résumé

Contexte de l'évaluation

Le rôle spécial que les villes jouent dans le domaine de la culture est reconnu depuis l'introduction en 1985 du concept de « Ville européenne de la culture » - une manifestation sur une année durant laquelle une ville établit un programme de manifestations visant à mettre en valeur sa contribution à l'héritage culturel commun, en y associant des personnes et des acteurs culturels d'autres Etats membres. Une décision prise par le Parlement européen et le Conseil en 1999 transforma ce concept en « Capitale européenne de la culture », qui cherchait à instaurer un système de rotation plus prévisible, cohérent et transparent pour la désignation de la ville à ce titre.¹ La Décision de 1999 ne contenait aucune disposition pour le suivi de la Capitale européenne de la culture pendant sa phase de développement ou l'année durant laquelle elle détiendrait le titre, mais la Commission européenne prit des mesures informelles pour soutenir le développement de la Capitale européenne de la culture.

Une décision du Parlement et du Conseil en 2006 introduisit la procédure de sélection compétitive ainsi que le système de suivi lié au cofinancement par l'Union européenne.² La procédure de sélection comprend une étape de préselection avec un appel à candidatures et une réunion de préselection, suivis par l'étape de sélection avec une réunion de sélection finale et la désignation de la Capitale européenne de la culture. Des appels à candidature au niveau national et un jury de sélection européen (composé de treize experts indépendants dont sept sont nommés par les institutions européennes et six par l'Etat membre concerné) ont été organisés pour le titre de Capitale européenne de la culture de 2013 à 2016, avec des dispositions transitoires pour les années 2011 et 2012. Les nouvelles dispositions de suivi sont quant à elles appliquées depuis la manifestation Capitale européenne de la culture 2010 et incluent deux réunions de suivi et rapports. Le cofinancement par l'Union européenne est actuellement constitué par le « Prix Melina Mercouri » d'une valeur de 1,5 millions d'euros, qui est attribué aux villes désignées avant le début de l'année du titre, à condition qu'elles aient mis en œuvre les recommandations émises par le jury de suivi et de conseil. La Commission européenne met également en oeuvre une série de mesures d'accompagnement informelles pour les villes et les Etats membres à mesure qu'ils avancent dans les procédures de sélection, d'attribution du titre, de préparation et de réalisation.

Objet et méthodologie de l'évaluation

L'évaluation portait sur la mise en œuvre des procédures de sélection et de suivi introduites par la Décision de 2006. Elle avait été recommandée par des évaluations indépendantes des Capitales européennes de la culture et était importante pour deux raisons principales : premièrement, il est important d'examiner l'efficacité des procédures actuelles vu que celles en place dans le contexte de la Décision de 1999 ont été jugées insuffisantes pour identifier systématiquement les problèmes et prescrire des mesures correctives;³ deuxièmement, il est nécessaire de tirer des enseignements du système actuel afin de guider la proposition de la Commission pour continuer la manifestation Capitale Européenne de la culture au-delà de 2019 ; une telle proposition doit être adoptée au cours du premier semestre 2012.

¹ Décision N° 1419/1999/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 1999 instituant une action communautaire en faveur de la manifestation « Capitale européenne de la culture » pour les années 2005 à 2019.

² Décision N° 1622/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 instituant une action communautaire en faveur de la manifestation « Capitale européenne de la culture » pour les années 2007 à 2019.

³ Evaluation ex-post des Capitales européennes de la culture 2009 ; ECOTEC Research & Consulting au nom de la Direction générale pour l'éducation et la culture de la Commission européenne ; 2010.

La méthodologie employée pour cette évaluation comptait trois stades principaux, à savoir recherches documentaires, consultations et enfin analyse et écriture du rapport. Les recherches documentaires comprenaient l'examen des rapports des jurys de sélection et des jurys de suivi et de conseil. La consultation comprenait des entretiens avec la Commission européenne, des membres des jurys de sélection et de suivi, des villes hôtes désignées Capitales européennes de la culture et des villes candidates non retenues ; elle a également impliqué un groupe de discussion avec des membres des jurys et une enquête par courrier électronique auprès des villes candidates pour 2016. L'analyse a consisté à examiner toutes les informations et données collectées par rapport aux questions d'évaluation établies par les Termes de Référence, tandis que l'écriture du rapport consistait à répondre à ces questions, à fournir des exemples illustratifs et à émettre des recommandations à prendre en compte pour le fonctionnement des procédures actuelles et dans toute base juridique future pour les Capitales européennes de la culture.

Résultats principaux – candidatures et sélection

La Décision 2006 a conservé l'« ordre d'habilitation » chronologique en vertu duquel, chaque année, deux Etats membres seraient habilités à nommer une ou plusieurs villes, et y a ajouté la Bulgarie et la Roumanie qui étaient sur le point d'adhérer à l'Union européenne. L'ordre d'habilitation a garanti une répartition équitable des Capitales européennes de la culture parmi l'ensemble des 27 Etats membres au cours de la période 2005-19 et a permis d'obtenir un nombre élevé de candidatures crédibles. Il est toutefois nécessaire d'examiner si la répétition de l'ordre d'habilitation sous sa forme actuelle, au-delà de 2019, risquerait d'entraîner d'ici quelques années une baisse quantitative et qualitative des candidatures, ce qui nuirait à la crédibilité globale du titre de « Capitale européenne de la culture ».

La Commission européenne fournit des informations sur la manifestation Capitales européennes de la culture par le biais d'un Guide à l'intention des villes candidates,⁴ des pages Culture du site Internet Europa⁵ et de manifestations à Bruxelles. Les Etats membres sont également encouragés à organiser des séances d'information pour les villes candidates potentielles. Globalement les parties prenantes considèrent que la fourniture d'informations et la façon dont la procédure de candidature est conçue sont satisfaisantes, et le soutien apporté par la Direction générale pour l'éducation et la culture est jugé excellent. Un grand nombre souhaiterait que les conseils soient plus détaillés, mais il n'est pas certain qu'une plus grande quantité de documents écrits améliorerait les résultats. Les meilleures villes candidates obtiennent généralement des informations et des conseils auprès de sources variées (y compris des réunions avec la Direction générale pour l'éducation et la culture), et une possibilité accrue de contacts (par le biais de réunions d'information, de séminaires etc.) donnerait probablement de meilleurs résultats.

La Décision de 2006 a introduit une procédure en deux étapes ; l'étape de préselection avec un appel à candidatures lancé par l'Etat membre concerné, six années au plus tard avant l'année du titre, suivie de la deuxième étape avec la présentation de dossiers de candidatures complets et la convocation du jury de sélection neuf mois au plus tard après la réunion de préselection. Cette procédure en deux étapes est bien reçue par les villes candidates et leur permet de renforcer la qualité de leur candidature.

⁴ Commission européenne : Guide à l'intention des villes candidates au titre de Capitale européenne de la culture, http://ec.europa.eu/culture/pdf/doc633_en.pdf.

⁵ http://ec.europa.eu/culture/our-programmes-and-actions/doc413_en.htm.

En présentant une candidature à l'autorité de l'Etat membre responsable, suite à l'appel à candidatures, les villes candidates doivent remplir une fiche d'informations (le « formulaire de proposition de candidature ») qu'elles peuvent accompagner d'un fichier d'informations complémentaires. Le formulaire de candidature a permis aux villes candidates de fournir les informations dont le jury avait besoin pour faire une sélection efficace. Néanmoins l'utilisation du même formulaire pour les étapes de préselection et de sélection finale n'aide pas les villes candidates à présenter leur candidature de la manière la plus claire et la plus simple qui soit, et nuit à l'efficacité de l'évaluation du jury. On peut également suggérer de séparer le besoin d'informations de base, factuelles et objectives sur les villes du formulaire de candidature afin de permettre aux villes candidates de se concentrer sur les aspects principaux de leur proposition.

Le délai de la procédure de sélection (six ans avant l'année du titre) répond aux besoins des villes candidates et des ministères ; une extension du délai ne présenterait pas vraiment d'avantages et risquerait de nuire à la dynamique de la procédure ; une réduction du délai augmenterait les difficultés des Capitales européennes à prendre des mesures solides pour réaliser leur candidature et pour développer des programmes culturels de qualité. Bien que l'organisation du concours ait été difficile pour certains ministères, les problèmes ont été résolus dans l'ensemble et n'ont pas entravé la sélection de villes candidates crédibles au titre de Capitale européenne de la culture. Il serait bon d'encourager l'échange d'expériences entre les ministères participant à l'organisation de la procédure de sélection dans les différents Etats membres.

Le niveau de compétition entre les villes a varié largement entre les Etats membres, aussi bien dans le cadre de la procédure de sélection antérieure que de la procédure actuelle, le nombre de candidatures par Etat membre allant d'une ville (Belgique 2015) à quinze villes (Espagne 2016). L'introduction d'un concours a eu un effet positif, en renforçant la qualité des candidatures et en créant de la publicité et suscitant l'intérêt, même si un trop grand nombre de candidatures pourrait entraîner des difficultés pour les ministères dans certains Etats membres qui manquent de capacités et/ou d'expérience.

La Décision de 2006 stipule que le jury doit évaluer les candidatures conformément aux « critères relatifs au programme culturel » énoncés à l'Article 4, qui sont subdivisés en deux catégories : « la dimension européenne » et « la ville et les citoyens ». Ces critères sont clairs en principe, mais un certain nombre de villes candidates ont du mal à faire figurer la dimension européenne dans leur candidature et à la mettre en œuvre pendant l'année durant laquelle elles détiennent le titre. Plutôt qu'une faille fondamentale dans la manière dont les critères sont présentés, ceci reflète la véritable gageure qui consiste à trouver un juste équilibre entre les objectifs socio-économiques de la ville concernée et les objectifs européens plus vastes,

Le rôle du jury a été renforcé par la nouvelle procédure de sélection qui veille à ce que toutes les villes de l'Etat membre concerné puissent présenter leur candidature et que toutes les candidatures soient considérées par le jury. Il a également été renforcé en réunissant des expertises complémentaires aux niveaux national et européen. La crédibilité du jury a toutefois été endommagée par un petit nombre d'experts qui soit n'assistaient pas aux réunions soit donnaient l'impression d'être mal préparés. La préparation d'une nouvelle base juridique donne la possibilité d'introduire un appel ouvert à candidatures pour le rôle de membre du jury, ce qui pourrait assurer que tous les membres du jury comprennent bien leur rôle.

Dans l'ensemble, le jury a appliqué très explicitement les critères exigés pour le titre de Capitale européenne de la culture dans le cadre de la procédure de sélection, bien que certaines Capitales européennes de la culture sélectionnées n'ont pas vraiment bien rempli telle ou telle catégorie de critères. Le jury a également appliqué intelligemment une série de critères « implicites » dont un grand nombre sont d'ordre plus pratique et reflètent les « principaux facteurs de succès » énoncés dans le Guide à l'intention des villes candidates ; il est nécessaire de rendre ces critères plus explicites à toutes les étapes de la procédure de sélection. Dans l'ensemble, les ministères et les villes candidates retenues ont jugé que la procédure de sélection était équitable et transparente ; les informations limitées fournies par les villes candidates qui ont échoué sont plus contrastées et mettent en évidence le besoin de rendre plus explicites les critères que le jury applique actuellement de manière implicite. Les rapports publiés par le jury de sélection sont dans l'ensemble de grande qualité et les rapports de préselection ont aidé les villes candidates à améliorer leur candidature à l'étape de la sélection finale ; il est toutefois nécessaire d'adopter une forme plus standardisée pour les rapports.

Résultats principaux – suivi

Le système de suivi introduit par la Décision de 2006 est un processus très important et utile pour les villes car il impose des délais pour le développement des Capitales européennes de la culture, crée une dynamique et attire l'attention des décideurs, des principaux bailleurs de fonds, des médias et du public. Le processus de suivi contribue en outre à renforcer la dimension européenne des Capitales européennes de la culture grâce à l'évaluation formelle de la conformité aux critères et grâce aux conseils et au soutien informels apportés par le jury. Les réunions et rapports de suivi ont revêtu une importance à la fois pratique et symbolique car c'est le seul moyen formel pour l'Union européenne de communiquer ses opinions sur le développement des Capitales européennes de la culture. Les réunions de suivi pourraient être optimisées en augmentant le temps disponible pour les discussions entre les Capitales et les membres du jury. Il pourrait également être utile d'envisager des manières adéquates d'augmenter la participation des ministères nationaux au processus de suivi.

La base juridique ne stipule pas d'exigences de soutien informel au cours de la phase de suivi, mais les Capitales européennes de la culture ont souligné unanimement la valeur d'un tel soutien, notamment les réunions informelles avec le jury six mois après la désignation et les visites par les membres du jury. Dans l'ensemble, les Capitales européennes de la culture souhaiteraient être davantage soutenues pendant la phase de développement (y compris par la Direction générale pour l'éducation et la culture) et il serait par conséquent bon que les visites des villes par les membres du jury deviennent un élément standard de la phase de préparation pour toutes les Capitales européennes de la culture.

Résultats principaux – financement

La possibilité de recevoir le Prix Melina Mercouri n'a pas une influence significative sur la décision des villes d'être candidate au titre de Capitale européenne de la culture, et les fonds attribués par le Prix constituent une faible proportion des dépenses totales. Toutefois, la possibilité de décerner ce Prix (ou la possibilité de se le voir refuser) peut servir à motiver les Capitales européennes de la culture et leurs parties prenantes à se préparer efficacement pour le titre. Il pourrait être possible d'accroître « l'effet motivationnel » du Prix en demandant aux villes de développer leur candidature et leur programmes culturels sans faire référence à celui-ci, en établissant et en appliquant une série explicite de critères pour l'attribution du Prix.

Conclusions

1. L'efficacité globale de la procédure de candidature et de sélection est satisfaisante. Il existe inévitablement des différences entre les expériences des différents pays, mais aucun problème ou retard majeur n'a été identifié. On pourrait améliorer l'efficacité des Etats membres en encourageant un réseautage informel entre les ministères qui organisent la procédure de sélection.
2. Les documents d'orientation fournis aux villes candidates, aux Etats membres et aux membres du jury sont très complets et en outre très utiles en ce qui concerne la procédure administrative.
3. Bien qu'il permette aux Capitales européennes de la culture de fournir les informations dont le jury de sélection a besoin pour prendre sa décision, le formulaire de candidature ne permet pas aux villes candidates de présenter leur candidature sous la forme la plus claire et la plus attractive qui soit et entraîne la soumission d'une grande quantité inutile de documents, dont certains ne sont peut-être pas nécessaires.
4. Les critères établis pour le titre de Capitale européenne de la culture sont clairs en principe et ont été bien compris et remplis dans l'ensemble par les villes candidates et le jury, même si certaines des Capitales européenne de la culture sélectionnées n'ont pas très bien rempli telle ou telle catégorie de critères au stade de la candidature et que de nombreuses villes ne parviennent pas toujours à atteindre l'équilibre entre les éléments locaux et européens ; il est nécessaire de présenter les critères de manière plus cohérente dans les formulaires de candidature, les documents d'orientation et les rapports des jurys de sélection et de suivi.
5. Le jury a également appliqué intelligemment une série de critères « implicites » qui sont d'ordre plus pratique et reflètent les « principaux facteurs de succès » énoncés dans le Guide à l'intention des villes candidates ; il est nécessaire de rendre ces critères plus explicites à toutes les étapes de la procédure de candidature et de sélection et dans les documents pertinents (conseils, rapports, etc.) et de lier également l'attribution du Prix à la satisfaction de ces critères.
6. Le jury fonctionne efficacement dans l'ensemble et a été renforcé par le mélange de membres nationaux et européens et par le fait que ces derniers sont en majorité, avec la présidence attribuée à l'un des membres européens ; son rôle a en outre été renforcé par le fait qu'il considère toutes les candidatures.⁶ La crédibilité du jury a toutefois été endommagée un petit nombre d'experts européens qui soit n'assistaient pas aux réunions soit donnaient l'impression d'être mal préparés.
7. Le financement par l'Union européenne sous la forme d'un prix plutôt que d'une subvention classique a été bien accueilli par les Capitales européenne de la culture car cela réduit les tâches administratives et augmente la flexibilité d'utilisation des fonds. « L'effet motivationnel » du Prix pourrait être accru en demandant aux villes de développer leur candidature et leur programmes culturels (jusqu'au second stade du suivi) sans faire référence au Prix.

⁶ par rapport à la procédure antérieure dans le cadre de laquelle il considérait uniquement les candidatures nommées par l'Etat membre concerné – généralement une seule émanant de chaque Etat membre.

Effet sur la qualité des Capitales européennes de la culture

8. Les villes candidates ont une grande estime pour le titre de Capitale européenne de la culture et reconnaissent aussi bien les avantages de présenter leur candidature que de gagner. Pour cette raison, elles sont prêtes à consacrer des ressources importantes à leur candidature.
9. Le concours ouvert (au sein des Etats membres figurant sur la liste de l'ordre d'habilitation) a accru l'intérêt pour la manifestation Capitale européenne de la culture, a permis une répartition équitable des Capitales européennes de la culture et a permis d'obtenir un plus grand nombre de candidatures crédibles. Il conviendra toutefois d'étudier avec soin le maintien de la procédure sous sa forme actuelle, au-delà de 2019.
10. La procédure de sélection est considérée dans l'ensemble comme équitable et transparente et a permis la sélection de villes candidates crédibles dans chaque Etat membre, en partie grâce aux deux étapes dont elle se compose qui permettent aux villes candidates d'améliorer leur candidature en se basant sur les conseils d'expert dispensés par le jury.
11. La Direction générale pour l'éducation et la culture fournit des conseils et un soutien qui sont considérés comme très utiles par les membres du jury, les ministères et les Capitales européennes de la culture désignées. Les ministères et les villes souhaiteraient recevoir un soutien supplémentaire informel et il pourrait y avoir des manières pratiques de le fournir sans être un fardeau supplémentaire important pour la Direction générale.
12. La procédure de suivi a joué un rôle majeur dans le renforcement de la manifestation Capitale européenne de la culture, et notamment de son accent sur la dimension européenne. La nouvelle « réunion post-désignation » informelle et les visites informelles des membres du jury ont complété efficacement les réunions et les rapports de suivi formels.

Recommandations

1. La conception et la structure du formulaire devraient être améliorées. Cela pourrait être réalisé en élaborant des formulaires séparés pour les stades de présélection et de sélection finale, en simplifiant le formulaire et le structurant de manière à mieux refléter le Guide à l'intention des villes candidates, en leur demandant de fournir des informations factuelles de base sur la ville séparément de la description de la Capitale européenne proposée, en fournissant des instructions plus claires sur l'objectif principal du stade de présélection et en limitant la longueur du texte et/ou la taille des fichiers des candidatures. Les grilles budgétaires récemment ajoutées au formulaire de candidature devraient en devenir un élément permanent afin de faciliter la compréhension et la comparaison des aspects financiers.
2. Les villes candidates devraient présenter une version électronique de leur candidature en plus de la candidature actuelle sur papier.
3. Le Guide à l'intention des villes candidates devrait être restructuré pour mieux refléter la structure du formulaire de candidature (modifié).
4. Les informations actuellement à la disposition des villes candidates devraient être étoffées en rendant disponibles les dossiers de candidatures (lorsqu'elles sont disponibles en format électronique) et les coordonnées (lorsque cela est autorisé) des Capitales européennes de la culture

passées, présentes et désignées sur les pages web du site Europa et en rappelant régulièrement les « Journées d'Information » et les échanges de bonne pratiques.

5. La Commission devrait envisager des moyens d'encourager l'échange d'expériences et le réseautage entre les ministères qui participent à la sélection des Capitales européennes de la culture.
6. Lors de l'élaboration d'une nouvelle base juridique pour les Capitales européennes de la culture, la Commission devrait étudier la possibilité de lancer un appel ouvert à candidatures pour le rôle de membres du jury.
7. Il faudrait en outre envisager de demander à l'avenir aux Etats membres d'indiquer clairement, dès le début de la procédure dans leur pays, le montant du financement, le cas échéant, qu'ils mettront à la disposition de la ville qui décrochera le titre.
8. Les rapports de sélection et de suivi devraient être présentés sous une forme plus standardisée, indiquant clairement les critères appliqués (formels et implicites).
9. La quantité des contacts de visu entre les Capitales européennes de la culture désignées et les membres du jury devrait augmenter durant la phase de suivi, en leur donnant plus de temps pour des discussions pendant les réunions de suivi et en faisant des visites des villes par les membres du jury un élément standard plutôt que facultatif de la phase de suivi.
10. Les critères « pratiques » implicites fixés pour la sélection des Capitales européennes de la culture qui ont été appliqués dans la pratique devraient être développés pour devenir une série plus formelle de critères. Une fois déterminés concrètement, ces critères devraient être inclus dans le Guide à l'intention des villes candidates, dans les documents d'orientation pour les Etats membres qui organisent les appels à candidature et dans les documents d'orientation pour les membres du jury. On devrait également les retrouver dans la structure des rapports de sélection et de suivi, avec l'établissement d'un lien clair avec l'attribution du Prix.
11. La Commission devrait envisager de développer davantage le Guide à l'intention des villes candidates concernant la phase de développement des Capitales européennes de la culture désignées, entre autres en indiquant des principes et des exemples de bonnes pratiques ayant trait au financement, à la gouvernance, à la sélection des projets etc.
12. La Commission devrait demander aux villes de développer leur candidature et leurs programmes culturels sans faire référence au Prix (jusqu'au second stade du suivi) et étudier les manières adéquates d'augmenter la participation des ministères nationaux à la procédure de suivi.