

Évaluation ex-post des Capitales européennes de la culture 2012

Rapport final pour la Direction générale de l'éducation et de la culture de la Commission européenne



Évaluation ex-post des Capitales européennes de la culture 2012

Rapport final pour la Direction générale de l'éducation et de la culture de la Commission européenne

Juillet 2013

Ecorys UK Ltd
www.uk.ecorys.com

Auteurs:

Nick McAteer
Neringa Mozuraityte
Neil McDonald

Chercheurs dans les pays:

Cristina Farinha
Vesna Čopič
Andrej Srakar

Remerciements :

Les auteurs tiennent à remercier toutes les personnes interviewées, les experts et les représentants de la Commission européenne, Guimarães et Maribor, qui leur ont consacré de leur temps, partagé leur expertise, et les ont soutenus dans leurs recherches et dans l'élaboration de ce rapport.

Clause de non-responsabilité

Les conclusions, recommandations et points de vue exprimés dans ce rapport n'engagent que leurs auteurs et ne représentent pas nécessairement les positions de la Commission européenne.

Résumé analytique

Introduction

Ce rapport d'évaluation porte sur l'initiative Capitale européenne de la culture en 2012 ainsi que sur les programmes culturels des deux villes choisies comme « Capitale européenne de la culture » (CEC) pour cette année : Guimarães (Portugal) et Maribor (Slovénie). L'évaluation prend en compte la pertinence, l'efficacité et l'efficacite des deux CEC 2012 tout au long de leur « cycle de vie », de la préparation de leur candidature à la clôture de leurs programmes culturels à la fin de l'année. Ce rapport prend également en considération le potentiel de durabilité et les retombées futures de ces programmes. L'évaluation porte dès lors sur la pertinence, l'efficacité, l'efficacite et la durabilité de l'initiative CEC dans son ensemble.

Cadre d'évaluation et méthodologie

L'évaluation s'est faite en tenant compte des objectifs proposés par la Commission pour les CEC après 2019. Bien que les deux CEC 2012 ne relèvent pas de cette proposition de la Commission, la nouvelle base juridique proposée pour les CEC énumère des objectifs qui reflètent mieux les intentions politiques de l'UE pour les CEC, ainsi que, de manière plus générale, les tendances contemporaines en matière de politiques culturelles. De ce fait, les objectifs présentés dans le tableau ci-dessous reflètent les objectifs que l'on attendait implicitement des villes détentrices du titre en 2012.

Objectif global

- Préserver et promouvoir la diversité des cultures européennes, mettre en exergue leurs points communs et encourager la contribution de la culture au développement des villes à long terme.

Objectifs spécifiques

- Accroître la portée, la diversité et la dimension européennes de l'offre culturelle des villes, notamment grâce à la coopération transnationale ;
- Élargir la participation et l'accès à la culture ;
- Renforcer la capacité du secteur créatif et culturel et ses liens avec les autres secteurs ; et
- Améliorer le profil international des villes grâce à la culture.

Les deux villes ont d'abord été évaluées individuellement, sur la base de données primaires collectées lors du travail sur le terrain ou fournies par chaque CEC. En outre, les analyses de plusieurs sources de données secondaires ont été prises en considération. Les sources de données primaires sont établies sur la base d'entretiens qualitatifs réalisés lors de deux visites dans chaque ville, ainsi que par téléphone. Ces entretiens visaient à rassembler un large éventail d'opinions sur chaque CEC, y compris celles des équipes chargées de la gestion, des décideurs au niveau local et national, sans oublier celles des opérateurs culturels incontournables et de tous types de partenaires impliqués dans la réalisation des CEC. En outre, les responsables de projets soutenus dans le cadre des CEC ont été conviés à participer à l'évaluation par le biais d'un sondage en ligne. Les sources de données secondaires comprennent les informations émanant des dossiers de candidatures des CEC ; les études et rapports demandés par les CEC ; les programmes d'événements, les matériels et sites internet promotionnels ; les données statistiques sur la culture et le tourisme ; et les données quantitatives fournies par les CEC sur les finances, les activités, les outputs et les résultats.

Une analyse comparative sur les enseignements tirés de Guimarães et de Maribor a été effectuée. Celle-ci s'attache à comparer les démarches, à identifier les différences et thèmes communs, et finalement à tirer des conclusions pour l'initiative CEC dans son ensemble.

Principales conclusions

Guimarães

Guimarães est une ville historique de 53 000 habitants située au nord du Portugal (158 000 habitants dans toute la région)¹. Cette ville est souvent surnommée le « berceau du Portugal » en raison de son histoire étroitement liée à l'évolution de l'identité nationale portugaise². Depuis les XVe et XVIe siècles, la ville a vu l'essor de plusieurs industries marchandes telles que la coutellerie, la bijouterie et le travail du cuir.³ Aujourd'hui, Guimarães, au cœur de la région la plus industrialisée du Portugal, est particulièrement renommée pour son industrie textile. Toutefois, à l'instar d'autres régions industrialisées, elle est confrontée à un déclin considérable de la production industrielle, laissant derrière lui de nombreuses usines vides. Pour faire face à ce déclin industriel, la municipalité a lancé une politique ambitieuse de régénération urbaine. Elle s'est portée acquéreuse de terrains et de sites industriels dans les zones touchées et en a aménagé certains à des fins culturelles. Le *Complexo Multifuncional de Couros* (Complexe multifonctionnel de Couros) illustre à merveille cette évolution et comprend des hôtels, des établissements éducatifs et un centre culturel. Dans le même temps, les autorités locales, en collaboration avec l'Université de Minho, visent à transformer Guimarães en une ville « scientifique et technologique », comme le démontre l'aménagement de plusieurs centres d'innovation et d'un Parc des sciences et de la technologie⁴.

Guimarães est pourvue d'un secteur culturel de taille, incluant un grand nombre d'institutions et d'associations. L'une des principales institutions culturelles de la ville est le centre Vila Flor, une organisation incontournable dans les arts du spectacle contemporain et les arts visuels dans la région. La caractéristique probablement la plus emblématique du secteur culturel de la ville est l'abondance d'associations culturelles, réunissant amateurs et professionnels dans de nombreux domaines, y compris le folklore et la culture populaire. Le plus vieux Ciné-Club du Portugal, qui se trouve à Guimarães, est fort d'un nombre relativement élevé de membres, alors que nombre de clubs cinématographiques d'autres régions du pays souffrent d'un grand déclin. La ville est également une destination touristique majeure, principalement en raison de l'inscription du centre historique de Guimarães sur la liste du Patrimoine mondial de l'UNESCO.

Le gouvernement portugais a décidé de recommander Guimarães pour le titre de CEC en 2012 sans organiser de concours national. L'administration de la ville s'est félicitée de cette décision et l'a perçue comme la reconnaissance de ses efforts pour développer le secteur de la culture contemporaine dans la ville depuis le début des années 1990. Devenir CEC était l'occasion pour la ville de souligner l'importance de la culture contemporaine autant que celle des fêtes culturelles traditionnelles pour l'essor de la ville et de la région. De manière plus générale, ce titre a été considéré comme un moteur de développement socio-économique pour la région. Cet aspect se retrouve dans les trois objectifs essentiels de la candidature de Guimarães, à savoir :

- Développer le capital humain ;
- Générer une économie créative ; et
- Créer une nouvelle géographie des sens.

¹ Université de Minho (2012), Guimarães 2012 : Capitale européenne de la culture – Incidences socio-économiques. Disponible à l'adresse : http://www.guimaraes2012-impactos.pt/pdf/guimaraes_2012_RI_mai_2012.pdf

² Informations disponibles sur le site internet de l'Université de Minho.

Disponible à l'adresse : <http://www.uminho.pt/en/live/guimaraes-guide>

³ Ibid.

⁴ OCDE (2008), *Examens territoriaux de l'OCDE : le Portugal*.

Après l'attribution du titre de CEC par le jury européen, la Fondation Ville de Guimarães est devenue l'institution chargée de l'organisation des événements liés à l'initiative CEC. En outre, il a été décidé d'incorporer des organisations clés existantes dans les structures de gouvernance. Par conséquent, A Oficina, qui gérait le centre Vila Flor depuis 2005, est devenu un partenaire essentiel pour les réalisations de la CEC. Plusieurs associations culturelles ont également été invitées à constituer un consortium et à élaborer leur propre programme baptisé *Intersecting Times*. Ce consortium, composé de *Círculo de Arte e Recreio*, de l'*Associação Cultural Recreativa Convívio*, et de l'*Associação de Etnografia e Folclore de Guimarães*, était le troisième pilier de gouvernance établi pour Guimarães 2012.

Si les structures de gestion et de gouvernance ont relativement bien fonctionné au final, elles ont éprouvé quelques difficultés lors de la phase de développement. L'équipe de gestion qui a entamé les travaux lors de cette phase ne communiquait pas suffisamment avec la communauté locale et peinait à travailler avec les institutions locales. Cette situation a engendré des tensions et un manque de confiance envers l'équipe pour l'élaboration d'un programme culturel. De surcroît, un manque de clarté pesait sur la répartition des rôles et des responsabilités entre les diverses organisations impliquées. Ces tensions, ainsi que la divulgation dans les médias d'informations portant sur les salaires de personnes clés de l'administration, semblent avoir contribué aux changements dans le conseil d'administration de la Fondation et dans l'équipe de direction pendant l'été 2011. Bien que la nouvelle équipe ne se soit attelée à la tâche qu'en août 2011, quelques mois seulement avant le début de l'année du titre, elle est rapidement parvenue à tisser de fortes relations de travail avec l'administration de la ville, A Oficina et d'autres acteurs. La nouvelle équipe a également modifié sa méthode de communication, ce qui a permis de retourner les opinions négatives sur l'initiative CEC juste avant le début de l'année du titre.

Garantir les financements de Guimarães 2012 était absolument primordial lors de la phase de développement. Un accord, conclu très tôt avec des bailleurs de fonds clés, précisait les sources de financement et les montants à allouer. Cela a été déterminant pour assurer le financement de l'année de la CEC. Dès ce moment, il a été décidé que le financement du programme culturel proviendrait principalement des Fonds structurels européens, en particulier du FEDER. Les financements du FEDER ont représenté plus de 70% du budget pour le programme culturel, en complément des cofinancements garantis par le gouvernement national. Le recours au FEDER a été facilité par plusieurs facteurs tels que : le réalignement des objectifs de Guimarães 2012 sur les priorités régionales du FEDER; le fait que la CEC ait été largement perçue comme vitale au développement régional; l'implication rapide des autorités de gestion du FEDER dans l'élaboration de la CEC ; et la concordance entre les calendriers de développement de la CEC et de développement et de mise en œuvre du programme opérationnel régional du FEDER.

Le recours au FEDER a assuré la stabilité financière de la CEC, ce qui est d'une importance capitale en ces temps de crise économique, et garanti le respect des niveaux de financements prévus lors de la candidature. Toutefois, des défis de taille sont survenus. Les exigences administratives en matière de financement de projets, déjà substantielles en temps normal, sont devenues plus lourdes encore quand le gouvernement a entrepris un examen de l'utilisation des Fonds structurels en 2012 et bloqué toute nouvelle contribution. Cette décision a généré des problèmes considérables de trésorerie pour tous ceux qui étaient impliqués dans la gouvernance de la CEC, ainsi que pour les organisations chargées de la réalisation des projets. Cet obstacle n'a été surmonté que grâce à une étroite coopération au niveau régional entre toutes les parties, même si des retards significatifs dans les remboursements n'ont pu être évités.

Le programme culturel de Guimarães a regroupé plus de 2000 événements et 25000 artistes et professionnels. Le principal objectif du programme consistait à créer les conditions propices à la création artistique dans la ville et au développement de structures de création, au renforcement des capacités locales et à la création de nouvelles opportunités. Guimarães tenait à présenter un programme nouveau et unique. Les activités explorant la ville par le biais d'interprétations artistiques ont constitué un pan important du programme culturel. Ces activités ont été mises en place grâce à des projets tels que *Reimagining Guimarães*, un programme audiovisuel cherchant à faire redécouvrir le patrimoine audiovisuel, ou *Starting from the City*, un des événements-clé de la programmation "arts du spectacle". La participation des citoyens aux activités culturelles était l'une des priorités du programme culturel et a été l'une des principales réussites

de la CEC dans son ensemble. Une bonne partie du programme était axée sur la création de nouvelles expériences artistiques pour les citoyens par le biais de projets tels que la narration d'histoires, la cérémonie de clôture et l'initiative *You are Part of It*. De plus, la stratégie de communication et de marketing, essentiellement grâce à son logo, a rencontré un franc succès auprès des citoyens et des commerces du centre-ville, créant une atmosphère de célébration qui s'est emparée de la ville tout au long de l'année du titre.

La dimension européenne a été prise en considération par le biais des résidences artistiques, au cœur du contenu artistique. L'orchestre de jeunes musiciens, par exemple, constitué pour l'année du titre, comprenait des musiciens de nombreux pays européens. De plus, il est ressorti du sondage que la coopération internationale avait été consolidée pendant l'année du titre. En revanche, d'autres éléments de la dimension européenne, tels que l'exploration de thèmes d'une envergure européenne, étaient moins évidents à Guimarães.

La CEC a contribué au développement économique de la ville grâce à la hausse du nombre de touristes, qui a s'est accompagnée de l'ouverture de nouveaux commerces au centre-ville, une performance de taille alors que le pays traverse une grave crise économique. Des structures de soutien aux industries créatives ont aussi été développées lors de cette année – par exemple, des pépinières d'entreprises dans la Plateforme des arts et de la créativité, ou encore un Institut du Design et des infrastructures pour la production cinématographique.

A l'heure actuelle, il est encore trop tôt pour tirer des conclusions définitives sur la durabilité des activités culturelles et les effets à long terme de la gouvernance culturelle. Néanmoins, les financements alloués dans l'ensemble par la municipalité aux activités culturelles ont été revus à la hausse et de nouvelles installations ont été déployées, ce qui ne peut que consolider la durabilité de la CEC. Il semble que l'importance de la culture pour le développement de la ville ait été saisie et renforcée lors de l'année du titre. Les informations recueillies prouvent, à n'en point douter, que la municipalité de la ville, ainsi que les principales organisations culturelles locales, souhaitent s'appuyer sur l'expérience accumulée lors de l'année de la CEC pour le développement futur de l'offre culturelle de la ville.

Maribor

Le titre de CEC a été décerné à Maribor, qui a associé cinq villes partenaires en Slovénie Orientale: Murska Sobota, Novo Mesto, Ptuj, Slovenj Gradec et Velenje. Avec une population de 119 071 habitants, la ville de Maribor est la deuxième plus grande ville de Slovénie et la capitale de Štajerska (La Basse Styrie)⁵. La taille des cinq villes partenaires se situe entre 40 000 habitants pour Novo Mesto et 7 000 habitants pour Slovenj Gradec. L'évolution historique de Maribor a été déterminée par sa situation géographique et la ville se targue de son histoire mouvementée, de sa riche tradition viticole et de sa vie culturelle et sociale diversifiée⁶. Après avoir été pendant de nombreux siècles une ville commerciale de province, la première révolution industrielle du XIXe siècle a fait de Maribor un centre commercial régional. Plus tard, Maribor est devenue l'un des principaux centres marchands et industriels de l'ex-Yougoslavie. Toutefois, en raison du déclin industriel né de la perte de ces marchés, de nombreux bâtiments et espaces urbains ont été laissés à l'abandon et Maribor a perdu une grande partie de son identité et de son rôle⁷.

La situation géographique de Maribor l'a également exposée à diverses influences culturelles d'Europe Centrale et des Balkans. La ville bénéficie d'infrastructures culturelles robustes, puisqu'elle héberge à la fois des institutions culturelles financées publiquement et de petits opérateurs culturels indépendants. Parmi les principales institutions figurent le Théâtre national de Slovénie (SNG) à Maribor, la Galerie d'art de Maribor (UGM), le Musée régional de Maribor, la Bibliothèque publique de Maribor, les Archives régionales de

⁵ Plus d'informations sur le site des autorités locales de Maribor. Disponibles à l'adresse :

<http://www.maribor.si/povezava.aspx?pid=3791>

⁶ http://www.slovenia.info/pictures/town/atachments_2/2012/Maribor_2012_UK_DE_13899.pdf

⁷ Ibid.

Maribor et le Théâtre de marionnettes de Maribor⁸. Les cinq villes partenaires ont également toutes des atouts culturels et leurs priorités de développement, allant du patrimoine touristique à Ptuj aux festivals pour enfants à Velenje.

Le gouvernement slovène a organisé un concours national pour sélectionner la ville-hôte, sur base d'un appel à candidature lancé en 2006. La candidature de Maribor a été réalisée en collaboration avec la région « cohésion de l'est »⁹, articulée autour de Maribor et des cinq villes partenaires. Alors que ces villes possédaient un patrimoine technologique et industriel, la culture et la créativité ont été perçues comme la meilleure façon de promouvoir des connections entre les villes (et au-delà), la CEC faisant la preuve que la culture pouvait créer des ponts vers d'autres secteurs et soutenir le développement social, environnemental et économique.

La candidature de Maribor reposait sur le concept de « Pure énergie », une référence au rôle de production d'électricité de la région et à l'accumulation d'énergie pour « l'explosion culturelle » de 2012. Au départ, la candidature présentait un large éventail d'activités culturelles réparties en seize volets individuels, et prévoyait des investissements dans les infrastructures, le patrimoine culturel et la promotion du tourisme culturel.

Lors de la phase de développement, des changements de gouvernance et de personnel se sont produits. Des désaccords sur les formes institutionnelles, les engagements financiers et les investissements dans les infrastructures sont apparus. La structure organisatrice de la CEC (l'institut public de Maribor 2012) a été créée en 2010. Après avoir recruté le personnel clé, un nouveau concept et slogan a été élaboré pour le programme, « Le Tournant ». Lors de ce processus, le programme culturel a été revu en profondeur, et les activités ont été articulées autour de quatre volets majeurs et de trois entités séparées. Le programme final n'a pas été présenté au public et aux médias avant octobre 2011, ce qui ne laissait que très peu de temps pour des activités de soutien telles que la promotion internationale ou la génération de recettes commerciales.

Le budget final débloqué pour Maribor 2012 a été bien plus limité que ce qui avait été prévu à l'origine. Les contributions nationales et municipales ont été considérablement réduites, ainsi que les financements obtenus auprès d'autres sources publiques et privées. Cependant, la structure organisatrice a fait en sorte que les ressources disponibles bénéficient en priorité aux activités du programme, recourant aussi dans une large mesure aux coproductions afin de garantir une taille et une ampleur suffisantes au programme culturel.

Maribor 2012 a mis en place un programme culturel large et innovant, fort de 406 projets et de 5 624 événements individuels. Il comportait de nombreuses activités culturelles inédites qui faisaient la part belle aux nouvelles formes d'expression créative et au travail interdisciplinaire, ainsi qu'à des méthodes participatives et collaboratives réunissant opérateurs internationaux, organisations locales, artistes et citoyens. Parmi les incontournables figuraient *Town Keys* et *Urban Furrows* (*Clés de la ville* et *Sillons urbains*). *Town Keys* a fait appel à de nombreuses formes d'expression créative pour redynamiser les centres-villes, alors que bon nombre d'autres éléments du programme ont porté des événements culturels dans des endroits inattendus. *Urban Furrows* a mis sur pied plusieurs projets modèles conçus pour explorer des questions sociales et environnementales délicates et tester des solutions concrètes localement.

Toutes les activités se devaient de refléter la dimension européenne de la CEC, même si certains éléments particuliers du programme culturel y sont mieux parvenus que d'autres, comme les Ambassades culturelles, qui impliquaient une collaboration avec 80 instituts et ambassades culturels de 31 pays (dont 16 États membres). En outre, beaucoup de projets reposaient sur une collaboration internationale ou portaient sur des thèmes d'une importance particulière en Europe ou dans le monde, tels que les migrations et le dialogue

⁸ Le Théâtre de marionnettes de Maribor a établi ses quartiers dans l'ancien couvent rénové des Minimes sur les rives du fleuve Drave en 2010.

⁹ Ce n'est pas une région administrative, mais cela relève plutôt du découpage géographique NUTS et correspond à l'ensemble de la moitié orientale de la Slovénie.

interculturel. Vu la taille et la situation géographique de Maribor, les visiteurs internationaux provenaient principalement des pays voisins.

Maribor 2012 n'a pas atteint tous ses objectifs socio-économiques, principalement parce que les investissements en infrastructures culturelles et urbaines prévus n'ont pas été réalisés. Toutefois, la CEC a, sans nul doute, apporté une contribution positive dans certains domaines, en assurant une forte sensibilisation et participation des citoyens aux activités, y compris l'implication active de nombreuses écoles. D'un point de vue économique, la hausse des dépenses dans les activités culturelles et l'augmentation du nombre de visiteurs en provenance de Slovénie et des pays voisins ont sans doute eu un impact positif sur l'économie de la région.

Alors que l'année en elle-même est considérée par la grande majorité des acteurs et des partenaires comme une réussite, les effets à long terme devraient être modestes et limités à certaines activités et collaborations culturelles qui continueront après l'année du titre. En ce qui concerne les infrastructures culturelles ou les compétences, les capacités ou la gouvernance du secteur culturel, les améliorations devraient être marginales. En raison de l'absence de planification à long terme ou d'une structure chargée d'assurer le suivi ainsi que de budgets culturels en baisse, il sera difficile de maintenir la récente augmentation des activités culturelles ou la plus forte implication publique dans la vie culturelle.

Conclusions

Nous proposons ci-dessous plusieurs conclusions et recommandations sur la base de notre analyse des CEC 2012 qui portent sur la mise en œuvre de l'initiative CEC dans son ensemble.

Pertinence

La CEC demeure d'une importance capitale et – partant – d'une grande pertinence pour le Traité de l'UE, particulièrement l'Article 167, en contribuant à l'épanouissement des cultures des États membres, en mettant en exergue le patrimoine culturel commun ainsi que la diversité culturelle et en accroissant la coopération à la fois entre les États membres et au niveau international.

Le concept de CEC reste pertinent pour les objectifs de l'UE et pour bon nombre de parties prenantes dans les villes organisatrices. Cette pertinence porte en particulier sur : la promotion de la dimension européenne de la culture ; le renforcement de la portée et de la diversité de l'offre culturelle des villes ; l'amélioration du développement social et de la citoyenneté ; la promotion du rayonnement international et du développement économique des villes (grâce à l'amélioration du rayonnement et à la hausse des visiteurs, par exemple).

L'initiative CEC est complémentaire à d'autres initiatives culturelles de l'UE, en particulier le Programme Culture 2007-2013 et le Programme MEDIA (ainsi que leur successeur, le Programme Europe Créative). Elle contribue également de façon significative à la réalisation des objectifs fixés pour l'Agenda européen de la culture grâce à la promotion de la diversité culturelle, au développement de liens culturels internationaux et au renforcement du rôle de la culture dans le développement à long terme des villes européennes.

L'initiative CEC complète d'autres programmes européens, essentiellement dans des domaines tels que la jeunesse, la citoyenneté, l'éducation, la formation et le développement régional. L'expérience de Guimarães en 2012 en particulier prouve que le potentiel d'une CEC peut être renforcé par des investissements du FEDER et leur apporter une valeur ajoutée. Dans le passé, nombre de CEC ont recouru au FEDER pour améliorer leurs infrastructures. Toutefois, dans le cas de Guimarães 2012, près de 70% du budget total provenait du FEDER. Cela a été possible d'une part parce que les décideurs locaux et régionaux ont démontré la complémentarité entre la CEC et les priorités régionales du FEDER et d'autre part parce qu'ils ont compris très rapidement la capacité de la CEC à soutenir un investissement stratégique en faveur du développement régional. Dans le cas de Guimarães, les ressources du FEDER ont assuré la stabilité du budget pour la CEC alors que le Portugal était en proie à une grave crise économique. Le rapprochement

entre les deux initiatives a généré un certain nombre de problèmes dont il conviendrait de tirer de précieuses leçons pour l'avenir.

La candidature de Maribor était articulée autour d'un concept régional, en partie pour garantir un bassin de population suffisant pour la CEC. De manière générale, les représentants des villes partenaires se sont félicités de leur participation à la CEC et ont saisi cette occasion pour développer leur offre et infrastructures culturelles. Néanmoins, le programme culturel était différent dans chacune des villes. Rares sont les exemples de projets et d'activités communs, et les dépenses ont été réparties sur une grande zone géographique. Il est probable que cela ait entravé la réalisation d'une « masse critique » d'effets avec les fonds disponibles. Par ailleurs, les données quantitatives portent à croire que Maribor a tiré plus directement parti des effets socio-économiques de la CEC.

Efficiences

En 2012, une ville s'est vue décerner le titre après un concours national (Maribor) alors que l'autre (Guimarães) a été désignée par le gouvernement portugais. L'expérience de 2012 nous apprend que la tenue d'un concours national n'est pas (en tout cas à lui seul) garant de réussite. D'autres facteurs, tels qu'un fort leadership local, des partenariats efficaces et la continuité des financements dans la phase de développement revêtent une importance capitale.

Dans le cas de Maribor, la compétition semble avoir attisé les rivalités locales et soulevé ici et là des doutes quant à l'équité et la transparence de la procédure, ce qui a perturbé la phase de développement. La décision du gouvernement portugais de nommer directement Guimarães a, dans l'ensemble, été bien acceptée par les autres villes et par le public au sens large, en partie aussi parce que Lisbonne et Porto avaient déjà été CEC.

Même si le dispositif de suivi est aujourd'hui bien meilleur que par le passé, il ne garantit toujours pas que les villes honorent tous les engagements souscrits au moment de leur candidature, de la première réunion de suivi ou de la seconde (en lien donc également avec l'attribution du prix Melina Mercouri). Avec le recul, il apparaît que certaines attentes quant aux objectifs de financement et de performance pour Maribor étaient irréalistes, ou à tout le moins, extrêmement ambitieuses, ce qui aurait dû apparaître et aurait pu être identifié plus tôt.

Les éditions 2012 soulignent à nouveau les défis considérables posés par la gouvernance et la gestion de la CEC ainsi que le rôle des interférences politiques, des incertitudes organisationnelles et des changements de personnel. Ces éléments sont peut-être inévitables étant donné la nature et la durée de la CEC. Néanmoins, 2012 a également mis en relief combien il était important que la ville et les autres autorités publiques apportent un soutien constant ainsi qu'un appui et engagement total afin d'identifier et d'aplanir rapidement toute difficulté qui se présente.

Le financement nécessaire pour atteindre les résultats escomptés varie toujours significativement d'une ville à l'autre. Au départ, Maribor avait prévu de dépenser 57,4 millions d'euros et n'en a finalement dépensé que la moitié environ (28,4 millions d'euros). Guimarães a dépensé le budget prévu lors de la candidature qui était de 41,5 millions d'euros. Le budget des deux villes en 2012 était inférieur à la moyenne des CEC passées, même si parmi ces dernières certaines ont moins dépensé (Ex: Tallin, Vilnius et Sibiu).

Dans le cas de Maribor, des financements anticipés du FEDER pour les infrastructures ne se sont pas matérialisés. En outre, le financement en provenance d'autres sources municipales, nationales, publiques et privées (surtout le parrainage commercial) a également été revu à la baisse. Dans une certaine mesure, ces réductions reflétaient une conjoncture économique morose, même si le temps disponible pour générer des revenus a été drastiquement diminué. Et pourtant, Maribor a été à même de proposer un programme culturel efficace, surtout grâce à un recours extensif aux coproductions.

Guimarães est parvenue à financer l'organisation de la CEC en grande partie grâce aux Fonds structurels (à hauteur de 70 % des dépenses). En effet, les priorités du Programme Opérationnel de la Région Nord coïncidaient avec les objectifs de la CEC portant sur l'aide au développement des industries culturelles et créatives et sur l'investissement dans le développement économique de la région.

Au niveau européen, l'initiative CEC reste toujours d'un bon rapport coût/efficacité en comparaison avec d'autres instruments et mécanismes politiques de l'UE, en raison du montant modeste du Prix Melina Mercouri. Même si le Prix ne représente qu'une proportion relativement faible du budget CEC total des deux villes, il a cependant été le bienvenu étant donné les défis financiers auxquels elles ont toutes deux été confrontées. De surcroît, le Prix jouit d'une forte valeur symbolique et récompense les progrès enregistrés par les villes lors de la phase de développement. Néanmoins, l'exemple de Maribor montre que les dispositions actuelles n'empêchent pas les villes de réduire les budgets après l'attribution du Prix. C'est pourquoi la proposition de la Commission consistant à ne verser le prix qu'au cours de l'année du titre devrait contribuer à récompenser les villes qui ont honoré leurs engagements jusqu'à ce moment-là.

Efficacité

Les deux CEC 2012 sont parvenues à mettre en œuvre des programmes culturels plus larges, innovants et internationaux (en termes de thèmes, d'artistes et d'audiences) que l'offre culturelle habituelle de chacune des villes. Elles ont exploré de nouveaux thèmes, mis en lumière la richesse et la diversité de leur offre culturelle, utilisé de nouveaux sites ou des sites inhabituels et touché leurs citoyens. Il s'agit d'une belle réussite, quand on pense à la taille de ces deux villes, aux situations financières extrêmement difficiles auxquelles elles ont été confrontées et à l'instabilité politique dans le cas de Maribor.

Maribor 2012 a mis sur pied un vaste programme culturel innovant, ce qui représente une performance notable, vu le temps, les ressources et les infrastructures disponibles. Ce programme comprenait de nombreuses activités culturelles complètement nouvelles et accordait une attention toute particulière à de nouvelles formes d'expression créative et de travail interdisciplinaire. En outre, la méthode était grandement collaborative et participative et a associé opérateurs internationaux et organisations, artistes et citoyens de la région. Guimarães a pu développer un programme culturel incorporant nombre d'activités culturelles nouvelles et innovantes. La ville a su faire participer ses résidents, attirer les visiteurs nationaux et internationaux et accroître son offre culturelle.

L'un des facteurs essentiels pour la réussite des deux villes a été la participation des citoyens. Guimarães 2012 a bénéficié d'un soutien, d'une énergie et d'une participation active importants des résidents de la ville, qui ont perçu l'année du titre comme l'une des étapes clés dans la redynamisation de celle-ci, lui permettant de consolider son rôle au niveau national et de gagner en visibilité au niveau international. La communication et le logo ont été des facteurs clés de réussite. Maribor est également parvenue à atteindre un niveau élevé de sensibilisation, de participation et d'implication et a renforcé petit à petit le soutien de ses citoyens, des médias partenaires et des autres parties prenantes afin de surmonter l'image négative et le scepticisme ambiant au début du projet.

La dimension européenne du programme culturel des deux villes était principalement liée aux efforts visant à soutenir la coopération culturelle transnationale et l'internationalisation des secteurs culturels des villes. Alors que les thèmes européens étaient présents dans les deux CEC, ils ont eu tendance à porter sur des volets précis ou sur des projets individuels au lieu d'imprégner l'ensemble du programme culturel. Il était irréaliste de penser que Guimarães et Maribor deviendraient par leur titre des destinations culturelles européennes incontournables (du moins pour la période postérieure à l'année du titre). Même si la CEC les a rendues plus visibles et assuré la promotion du tourisme, les deux villes ont manqué l'occasion d'effectuer une promotion internationale intensive. En outre, la coopération entre les deux CEC a été moins étroite qu'escomptée, le potentiel pour tisser des liens étant plus limité dans des cas tels que celui-ci, où les distances sont grandes et où les liens historiques ou culturels sont faibles, voire inexistantes.

Le fort soutien politique de l'administration municipale dont Guimarães 2012 a bénéficié a grandement contribué à sa réussite. Ce soutien s'est démontré dans l'attachement au développement des projets d'infrastructure culturelle, dans l'étroite collaboration avec l'équipe de gestion et à travers l'appui significatif à la réalisation des projets culturels. La CEC a été perçue comme un projet stratégique par l'administration municipale, et des efforts généreux ont été consentis afin d'en assurer l'organisation réussie. Dans le cas de Maribor, le même niveau de soutien n'a pas été constaté et les résultats ont été atteints surtout grâce à la structure organisatrice qui agissait seule (même si elle a disposé du soutien de plusieurs coproducteurs).

Les deux villes ont pu observer une hausse du nombre de visiteurs, qui a substantiellement contribué à l'activité économique locale. Quelque 39 % des visites à Maribor et dans les villes partenaires a été motivé uniquement par la CEC. A Maribor, l'augmentation du nombre de visiteurs étrangers a plus que compensé la baisse du marché intérieur, alors que les commerces des centres-villes ont engrangé d'importants profits. Les offices du tourisme de Guimarães ont fait état d'une hausse de 120 % de leur fréquentation alors que 25 % des visiteurs ont indiqué que la CEC était l'une des raisons pour lesquelles ils avaient visité la ville.

Durabilité

Dans les deux villes, les opérateurs culturels ont engrangé de précieuses compétences et expériences. Les effets sur l'amélioration de l'offre culturelle des villes semblent toutefois limités. Les incidences à long terme sur la gouvernance culturelle semblent improbables, ce qui fait ressortir la nécessité d'incorporer le développement d'une stratégie à long terme dans les processus de sélection et de suivi comme le suggère la nouvelle base juridique proposée pour la CEC¹⁰.

Dans les deux cas, la durabilité semble loin d'être garantie, mais la situation économique difficile n'est pas seule en cause. À Maribor, la situation politique reste instable, les perspectives économiques demeurent négatives et en raison de l'absence de planification à long terme ou d'une structure chargée d'assurer le suivi (après juin 2013) ainsi que de budgets culturels en baisse, il sera difficile de maintenir la récente augmentation des activités culturelles ou la plus forte participation publique dans la vie culturelle.

Guimarães n'a pas de stratégie culturelle à long terme et la Fondation de la Ville qui a géré la CEC sera dissoute à la fin 2013. Néanmoins, des négociations sont en cours entre les autorités locales, le gouvernement national et l'université afin de mettre en place un cadre coopératif pour garantir la durabilité des structures de gouvernance. Il est également probable que les autorités locales, de concert avec A Oficina, pourront assurer la continuité de certaines activités cruciales.

Recommandations

Nous avons mis l'accent dans ce rapport sur de nouvelles recommandations consécutives à l'évaluation de cette année. Toutefois, nombre de recommandations tirées de l'expérience de précédentes CEC restent pertinentes. Ceci est particulièrement vrai des recommandations concernant le besoin de maintenir la CEC comme une initiative symbolique et prestigieuse de l'UE, la nécessité de lier davantage le respect des engagements pris lors de la phase de sélection et le paiement du prix Melina Mercuri, le besoin de trouver de nouvelles méthodes de diffusion des bonnes pratiques entre les CEC passées, actuelles et à venir, et enfin le besoin d'approfondir la recherche sur les effets à long terme des CEC.

- 1 La question de la transparence des procédures de sélection au niveau national a été prise en considération dans la Décision de 2006, qui établit des compétitions nationales en deux temps, impliquant un jury européen à compter des CEC de 2013. Toutefois, lors de la mise en œuvre des compétitions nationales, il est important d'assurer des processus justes et transparents (et perçus

¹⁰ Proposition de la Commission européenne (2012) pour une décision du Parlement européen et du Conseil portant création d'une Action de l'Union pour les Capitales européennes de la culture pour les années 2020-2033. Disponible à l'adresse : <http://ec.europa.eu/culture/our-programmes-and-actions/doc/ecoc/ec-proposal-post-2019.pdf>

comme tels par les villes, les partenaires et les parties prenantes), afin de pouvoir tirer avantage des présélections.

- 2 Les CEC éprouvent toujours de grandes difficultés à mettre sur pied les mécanismes institutionnels en temps voulu et si les deux villes de 2012 sont parvenues à élaborer des programmes culturels solides, le temps dont elles ont disposé pour se lancer dans des activités complémentaires s'en est trouvé réduit. Pour maximiser les bénéfices économiques potentiels de l'initiative, les futures CEC devront être capables de lancer bien plus tôt leurs stratégies de promotion internationale et de génération de revenus commerciaux.
- 3 Comme il est nécessaire pour les villes de réaliser des progrès réguliers et notables tout au long de la phase de développement (afin d'anticiper certains problèmes mentionnés dans cette évaluation), il serait peut-être souhaitable d'envisager des plans de mise en œuvre annuels ou des obligations de reporting plus régulier que ce que prévoient les procédures de suivi renforcé inscrites dans la nouvelle base juridique proposée pour les CEC.
- 4 Le besoin d'engagements plus clairs de la part de toute une série de partenaires (par exemple d'autres ministères nationaux et autorités de gestion de programmes de financement de l'UE) est un problème récurrent pour les CEC. Il n'est certes pas réaliste de s'attendre à ce que les États membres et les municipalités prennent des engagements financiers contraignants (vu le contexte juridique et le climat économique actuels), mais les candidats devraient être encouragés à indiquer clairement le niveau de financement d'ores et déjà acquis et le niveau de financement qu'ils « espèrent » obtenir dans leur candidature.
- 5 Il conviendrait de trouver la façon de fournir des informations plus circonstanciées aux candidats retenus (et aux acteurs aux échelons national et européen) sur les possibilités qu'ont les CEC d'utiliser d'autres programmes et fonds de l'UE, ainsi que des financements publics de plusieurs sources au niveau national. Les exemples de Guimarães, qui est parvenu à obtenir des financements du FEDER, et de Maribor, qui a peiné à obtenir des fonds publics supplémentaires, sont utiles à cette fin.
- 6 Vu que les CEC sont à même d'établir des synergies entre un large éventail de thèmes et de sujets, il convient de s'assurer que les informations sur les meilleures pratiques contiennent des exemples d'étude de cas de projets interdisciplinaires réussis prouvant ainsi que plusieurs thèmes (par exemple, l'inclusion sociale, le dialogue interculturel, l'écologie, le développement économique local) peuvent être évoqués sans porter atteinte à la qualité culturelle ou artistique.
- 7 Renforcer l'obligation pour chaque ville d'accroître ses liens avec l'autre CEC de la même année même si des distances considérables les séparent ou si les liens historiques ou culturels entre elles sont rares. Dans de tels cas, des liens entre de précédentes ou de futures CEC pourraient être plus faciles et judicieux, mais aucune nouvelle relation ne doit se faire au détriment de relations préexistantes.
- 8 Exhorter les villes à mettre en place des structures et des dispositifs de suivi plus concrets, comme prévu dans la nouvelle base juridique proposée pour la CEC. S'il est tout à fait légitime d'utiliser la CEC pour symboliser un nouveau départ (dans le cas de Maribor, le « Tournant » par exemple), sans effort renouvelé, la dynamique risque de s'essouffler et les citoyens et les partenaires culturels seront déçus.
- 9 Il conviendrait d'encourager les villes à effectuer leurs propres recherches et à faire la démonstration que les objectifs fixés pour la CEC ont été atteints. Les principales tâches de recherche devraient inclure la réalisation de sondages auprès des résidents et des visiteurs avant, pendant et après l'année du titre, et la production d'éléments permettant de démontrer la réussite de la CEC aux niveaux national et européen, y compris en termes de dimension européenne et de participation citoyenne. La Commission européenne devrait également envisager d'élaborer des conseils et des critères clés pour de telles évaluations.