

N° 146

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2012

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

*présentée au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur les **Capitales européennes de la culture**,*

Par M. André GATTOLIN,
Sénateur

(Envoyée à la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'Union européenne a décidé de poursuivre sa politique des « Capitales européennes de la culture ». Pour ce faire, il convient d'adopter un nouveau fondement juridique afin de garantir une transition sans heurt en 2020 dans la mesure où le programme s'arrête en 2019 et où l'appel à candidatures doit être lancé six ans avant l'année où le titre de capitale est décerné. Le projet (2012-0199-COD) de décision du Parlement européen et du Conseil institue une action de l'Union en faveur des « Capitales européennes de la culture » pour les années 2020 à 2033.

« Capitale européenne de la culture » est un titre attribué pour un an à une ville européenne. Cette idée a été lancée le 13 juin 1985 par le Conseil des ministres de l'Union européenne à l'initiative de la ministre grecque de la culture, l'actrice célèbre Melina Mercouri, et à celle du ministre français de la culture, Jack Lang. Le but était de rapprocher les citoyens de l'Union européenne et de célébrer la culture européenne. C'est la ville d'Athènes – à tout seigneur, tout honneur – qui fut la première ville en Europe à obtenir ce titre.

Mais ce programme européen des « Capitales européennes de la culture » s'insère dans un programme « culture » plus large. Ainsi le programme « culture » actuel qui s'étale de 2007 à 2013 dispose d'un budget de 400 millions d'euros consacrés à des projets et des initiatives destinés à mettre à l'honneur la diversité culturelle de l'Europe et à améliorer son patrimoine culturel commun grâce au développement de la coopération transfrontalière entre les acteurs et les institutions du secteur culturel.

Ce programme « culture » a trois objectifs principaux : favoriser la mobilité transfrontalière des personnes travaillant dans le domaine de la culture, encourager la circulation transnationale

des productions culturelles et artistiques, et promouvoir le dialogue entre les cultures des différents États membres.

Pour atteindre ces ambitieux objectifs, le programme « culture » soutient trois volets d'activités : les actions culturelles, les organismes culturels européens et les activités d'analyse et de diffusion. C'est dans le volet « soutien aux actions culturelles » que l'on trouve la rubrique « mesures spéciales », où est logé le soutien apporté aux Capitales européennes de la culture.

1. La politique des « Capitales européennes de la culture » vise à illustrer la richesse et la diversité des cultures européennes

Le programme « Capitales européennes de la culture », d'abord initiative intergouvernementale puis action communautaire à partir de 1999, est devenu au cours du temps l'événement culturel le plus prestigieux et le plus visible de l'action culturelle de l'Union : 40 villes ont déjà reçu ce titre.

Chaque fois, la ville choisie n'est pas sélectionnée seulement pour l'emblème culturel qu'elle incarne, mais pour le programme culturel qu'elle accepte de mettre en œuvre pendant l'année où elle porte le titre.

Lorsqu'une ville est nommée « Capitale européenne de la culture », elle se voit encouragée à mettre en valeur les traces de la richesse et de la diversité des cultures européennes sur son territoire, à célébrer les liens culturels qui l'unissent au reste de l'Europe et à faire que se rencontrent, sur son territoire, des personnes de cultures européennes différentes.

Tout le programme doit converger vers une plus grande compréhension mutuelle et renforcer un sentiment d'appartenance à la culture et à la civilisation européennes.

L'opération doit par ailleurs avoir des conséquences bénéfiques pour la ville en question qui mettra un point d'honneur à régénérer le cœur historique de son territoire, à redynamiser sa vie culturelle et à renforcer son image internationale (tant de villes sont tombées dans l'oubli pour le grand public en changeant de nom au cours des vicissitudes de l'histoire du XXème siècle) et stimuler le tourisme ou son attrait universitaire.

2. *Le processus de sélection*

Le Conseil des ministres de l'Union européenne est la seule institution en mesure de décerner le titre de « Capitale européenne de la culture ». Depuis 2011, ce sont chaque année deux villes – au lieu d'une – qui portent le titre – ce qui n'est peut-être pas une heureuse réforme, car elle crée une compétition inutile ou un déséquilibre flagrant (ex : pour 2013, Marseille et Košice forment un curieux tandem).

La procédure de sélection elle-même commence au moins six ans à l'avance, mais dans la mesure où il s'agit d'honorer chaque État membre à tour de rôle, l'ordre des États membres qui accueilleront l'événement est fixé bien à l'avance.

- Les critères de sélection

Le premier critère de sélection concerne ce qu'il faut appeler la « dimension européenne » de la ville candidate. Celle-ci doit présenter le rôle qu'elle a joué dans la culture européenne, ses liens avec l'Europe et son identité européenne. Ensuite, la ville candidate doit démontrer son implication actuelle dans la vie culturelle et artistique européenne. Enfin, la ville candidate soumet un programme pour l'année de sa désignation et le jury examine les manifestations comprises dans ce programme.

Comme le jury européen souhaite encourager la participation des citoyens habitant dans la ville et ses environs, il vérifie que le programme proposé y satisfait et qu'il présente un caractère durable dans le sens où ce programme culturel doit faire partie du développement culturel et social de la ville à long terme.

La ville candidate doit s'attacher à prévoir une participation publique à grande échelle capable de dépasser la seule population locale : elle s'adresse à l'Europe toute entière.

Le jury examine aussi la présence d'autres atouts essentiels comme la gouvernance de la vie culturelle de la ville candidate : il convient qu'elle dispose d'une structure solide, gérée par des personnes compétentes, indépendantes des pouvoirs publics, mais bénéficiant de leur soutien. Naturellement, la ville candidate doit soumettre un budget fiable avec un engagement ferme de la part des autorités locales et nationales et des partenaires privés. Enfin, le programme doit être accompagné d'une stratégie de communication.

- La procédure de sélection

Les États reçoivent l'événement à tour de rôle et, une fois ce nouveau texte adopté, le calendrier sera fixé désormais jusqu'en 2033. Les États membres accueillant l'événement sont responsables de la présélection des villes ; ils forment un jury national, étudient les candidatures puis recommandent les villes qu'ils ont choisies.

Quant au jury européen de sélection, il est composé de dix membres. Les dix experts européens sont désignés ainsi : trois par le Parlement, trois par la Commission, trois par le Conseil et un par le Comité des Régions. Ce sont tous des experts indépendants dotés d'une compétence culturelle reconnue.

Les villes présélectionnées par les États membres concernés remettent leur dossier à l'État membre concerné, qui le transmet à la Commission. Chacun des États membres concernés convie les membres du jury européen et les représentants des villes à une réunion de sélection définitive, neuf mois après la présentation. Le jury européen examine les candidatures et rédige un rapport sur l'ensemble des candidatures et conclut dans ce rapport en recommandant celle des villes qui devra être « Capitale européenne de la culture ». Le Parlement européen donne son avis et c'est le Conseil des ministres de l'Union qui déclare la ville retenue « Capitale européenne de la culture ».

- Le financement apporté par l'Union européenne

Une fois nommée « Capitale européenne de la culture », la ville fait l'objet d'un suivi au cours duquel les progrès de la préparation sont supervisés par un comité de sept experts. Si ce jury de suivi considère que la ville a appliqué ses recommandations, la Commission peut accorder à la ville un financement destiné à la manifestation : il s'agit du « Prix Melina Mercouri ». Son montant s'élève à 1 500 000 euros.

3. Faiblesses et limites de la politique des « Capitales européennes de la culture »

L'expérience, qui a maintenant plus de 25 ans, a montré que cette politique avait ses faiblesses et ses limites.

- Trois écueils courants : le déséquilibre budgétaire, la promotion touristique, l'opération éphémère

Il est apparu que la difficulté la plus courante rencontrée par les villes ayant reçu le titre est une difficulté budgétaire. En effet, le budget de la ville subit trop souvent les contrecoups de la manifestation avant et après alors qu'il conviendrait au contraire qu'il reste stable. Le programme peut entraîner un coût supplémentaire pour les budgets publics, mais il doit essentiellement être couvert par le mécénat et la participation des intérêts privés, ce qui peut ne pas toujours être le cas.

Il ressort des expériences précédentes que très souvent la dimension européenne du titre est mal perçue, voire totalement occultée au profit d'une simple opération de promotion touristique de la ville.

Enfin, dans la plupart des cas, l'opération n'a duré que le temps d'une année parce que le projet ne comprenait pas de stratégie à long terme ou que celle-ci fut impossible à cause de la taille de la ville ou de sa situation.

Pour pallier ces difficultés, plusieurs pistes mériteraient d'être explorées. Il conviendrait d'essayer d'associer, sur la base du volontariat, tous les États membres ou les collectivités locales de l'Union désireuses de prêter main forte à l'élaboration du programme de la capitale désignée pour lui assurer une dimension parfaitement européenne. Toutes les parties s'engageraient à soutenir et à enrichir le programme de la dite capitale et à lui donner sa dimension européenne. Toute l'Europe culturelle se retrouverait pendant un an dans un lieu unique devenu vraiment la capitale culturelle de l'Union. Cette politique cesserait ainsi d'être simplement une politique nationale reposant entièrement sur les seules forces de la ville et de l'État concernés.

Cette réforme aurait pour corollaire que l'on revienne à une seule et unique capitale par an.

4. Deux expériences françaises : Lille et Marseille

- Lille 2004

L'opération « Lille, Capitale européenne de la culture » a été un grand succès en termes d'animation et de notoriété pour la ville de Lille et la métropole. Toutefois, si la programmation a témoigné d'un souci d'ouverture (invitation d'artistes étrangers notamment), ni les artistes, ni les spectateurs n'ont spontanément évoqué le caractère européen de la manifestation ou leur sentiment d'appartenance à l'Europe.

La cellule « Capitale européenne de la culture » créée pour l'occasion s'est, suivant les préconisations de l'Union européenne, constituée et développée comme une structure autonome et exclusivement dédiée à cette opération. Cette autonomie louable a cependant été source de certains « décalages » avec le service culturel de la ville de Lille : ce sont d'autres critères et d'autres modes de mandatement qui ont prévalu. Il n'y a donc pas eu, dans une pareille configuration, de fédération des forces locales dans la durée mais organisation parallèle d'une fête.

Devant le succès de l'opération conduite en 2004, la ville a choisi de répéter et pérenniser ce type de manifestation culturelle les années suivantes (Lille XXL, Lille 3000, Fantastic...), sans le soutien ni la labellisation de l'Europe. Cette pérennisation est à porter au crédit de Lille 2004. Plus discutable est le fait d'avoir confié l'organisation de ces manifestations suivantes à la structure créée à l'occasion de Lille 2004. Celle-ci s'est tellement autonomisée qu'elle a pris trop de distance avec les services culturels de Lille, allant finalement jusqu'à postuler pour le marché « Paris Plage » qu'elle a d'ailleurs remporté...

En résumé, ce fut une opération positive pour la ville, mais ce ne fut pas une manifestation véritablement européenne et citoyenne au sens où l'Union le souhaite dans les textes qui instituent le principe de « Capitale européenne de la culture ».

- Marseille 2013

Marseille avait toutes les qualités requises pour devenir capitale européenne d'autant qu'elle travaille à la rénovation de sa politique culturelle depuis quinze ans déjà, si bien que le titre de « Capitale européenne de la culture » est plutôt une consécration de l'œuvre accomplie qu'un encouragement de la part de l'Union.

Marseille a un grand opéra et plusieurs théâtres célèbres, mais aussi un ballet et une école de danse, sans compter un grand nombre de musées anciens auxquels s'ajouteront ceux que l'on construit à côté de la Cathédrale de la Major et qui seront prêts pour 2013. Il convient de mentionner aussi le succès de la friche de la Belle de Mai.

C'est un foisonnement culturel extraordinaire et c'est une opération qui s'est étalée dans le temps (mais qui équivaut à 600 millions d'euros d'investissement). On attend 10 millions de touristes en 2013 au lieu de 3 en moyenne annuellement. Naturellement, Marseille a toujours su profiter des fonds structurels, mais pour l'opération « Capitale européenne de la culture », elle n'a presque rien reçu de l'Union européenne.

En conclusion, il s'agit bien de capitale de la culture mais rarement de la culture européenne. Il s'agit d'opérations bénéfiques dont les coûts ne sont pas toujours contrôlés et qui déséquilibrent souvent les budgets pour plusieurs exercices.

Il faudrait peut-être imaginer un projet de Capitale européenne de la culture où tous les États qui le souhaitent feraient jouer, au profit de la ville choisie, une forme de solidarité afin que l'entreprise ne soit pas une simple opération marketing le temps d'une année.

Pour ces raisons, la commission des affaires européennes, lors de sa réunion du 21 novembre 2012, a conclu, à l'unanimité, au dépôt de la proposition de résolution européenne suivante.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil instituant une action de l'Union en faveur des « Capitales européennes de la culture » pour les années 2020 à 2033 (texte COM (2012) 407 final),
- ④ Prend acte avec satisfaction du fait que l'Union a proposé de poursuivre sa politique en faveur des « Capitales européennes de la culture » ;
- ⑤ Rappelle que le but de cette politique est de réunir tous les citoyens de l'Union dans la célébration de leur culture commune ;
- ⑥ Souligne que le programme « Capitales européennes de la culture », qui constitue la partie la plus visible et la plus prestigieuse de l'action culturelle de l'Union, doit toujours tendre, d'une part, à mettre en valeur les traces de la richesse et de la diversité de la culture européenne sur le territoire des villes élues « Capitale européenne de la culture » et, d'autre part, à célébrer les liens culturels qui les unissent au reste de l'Europe afin de renforcer le sentiment d'appartenance à la culture et à la civilisation européennes ;
- ⑦ Accueille en conséquence très positivement le dispositif de prorogation et de planification prévu par la proposition de la Commission pour assurer la perpétuation de cette politique ;
- ⑧ Juge nécessaire cependant de dresser un bilan de cette politique lancée en 1985 et, plus particulièrement, de l'appréciation du caractère véritablement européen des événements et programmes culturels mis en place par les capitales élues ;
- ⑨ Déploire que la dimension européenne soit souvent peu apparente ou totalement occultée au profit d'une simple opération de promotion de la ville ;

- ⑩ Souhaite, afin que les programmes proposés par les capitales élues ne soient pas simplement des programmes culturels ou des événements sans lien avec l'Europe, que le Gouvernement invite la Commission européenne à envisager une concentration de ses efforts sur une seule ville élue et accepte un retour au choix d'une seule capitale européenne de la culture par an tel qu'il se pratiquait jusqu'en 2010 ;
- ⑪ Souhaite que, pour ce faire, le Gouvernement invite la Commission à renforcer, sous une forme laissée au choix des États membres, la nécessaire solidarité de l'ensemble des États membres au profit de la ville à laquelle est décerné le titre de « Capitale européenne de la culture » ;
- ⑫ Souhaite, s'il n'était pas possible de revenir à l'élection d'une capitale culturelle unique chaque année, que les deux capitales choisies fonctionnent dès le dépôt de leurs candidatures comme un binôme qui partagerait d'emblée des projets de coproduction et des engagements d'échanges.