

## La place de la culture dans les relations extérieures de l'UE

### Note d'information préparée par le Relais Culture Europe

Le volet culturel de l'action extérieure de l'Union Européenne (UE) semble occuper une place croissante dans les débats culturels européens : figurant parmi les objectifs de l'agenda culturel proposé par la Commission européenne en 2007 ou faisant l'objet d'une réunion officielle ad hoc sous présidence slovène (mai 2008), plusieurs éléments attestent, sinon de son importance, en tout cas de son actualité.

La question « culture et relations extérieures » dépasse les frontières de l'Europe. Elle s'inscrit dans un contexte mondial, où l'on assiste à une prise de conscience partagée sur l'émergence d'enjeux culturels internationaux (parmi lesquels bien sûr, la diversité culturelle, le dialogue interculturel, mais aussi les droits culturels ou le lien entre culture et développement) et à un consensus croissant sur la nécessité de se doter d'instruments et de politiques capables d'y faire face.

De son côté, l'UE a mis en route un processus de travail et de réflexion pour le renforcement de son volet culturel extérieur. Plusieurs éléments témoignent de sa préoccupation et de son implication croissantes en la matière. La ratification de la *Convention Unesco sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* en est un axe fondamental, mais non le seul.

Sur le terrain, nombre d'acteurs culturels européens sont impliqués dans des projets de coopération internationaux, hors d'Europe. En termes de lobbying pourtant, le secteur culturel se pose peu la question de l'international, et l'a peu investie. Il s'agit pourtant d'action culturelle européenne : les enjeux culturels internationaux, les questions qu'ils posent, les décisions qui sont prises et les outils développés pour y faire face sont autant d'éléments qui ont un impact direct sur nos pratiques, nos projets et nos sociétés.

Bien que le développement d'une vraie compétence communautaire en matière culturelle soit encore à exclure (à l'intérieur, comme à l'extérieur de l'UE), il n'en reste pas moins que l'UE participe au développement d'un cadre international en matière culturelle et qu'un domaine d'action est donc à investir par les opérateurs culturels européens.

En faisant le choix de centrer une partie des travaux de cette conférence sur la place de la culture dans les relations extérieures, nos objectifs sont multiples :

- comprendre et clarifier l'action et le rôle de l'UE dans un domaine culturel sinon récent, du moins encore peu connu des acteurs culturels européens en général et de nos membres en particulier, bien que nombre d'entre eux soient investis dans des projets internationaux de coopération ;
- identifier les enjeux culturels internationaux, leur impact sur la société et

le monde dans lequel nous vivons, ainsi que sur nos pratiques et nos projets de coopération internationale ;

- identifier le rôle que nous avons et que nous pouvons jouer dans le renforcement de l'action culturelle extérieure de l'UE, les intérêts que nous avons à défendre, et le type de bénéfices que nous pouvons espérer.

### ***I. L'action culturelle extérieure de l'UE : un cadre en cours de déploiement***

Plusieurs exemples concrets soulignent l'implication et le souci croissants de l'UE dans le développement et le renforcement du volet culturel de son action extérieure. On les trouve à différents niveaux.

#### **A. Au niveau politique et global**

##### **1. La Convention Unesco, point de départ et de convergence de l'action culturelle extérieure**

Après avoir joué un rôle fondamental dans la négociation de la convention Unesco sur la diversité culturelle et l'avoir ratifiée<sup>1</sup>, l'UE, dans ses relations extérieures, travaille à la promotion de sa ratification en l'inscrivant systématiquement dans les dialogues politiques avec ses partenaires. Elle travaille aussi à sa mise en œuvre, en innovant au-delà des cadres traditionnels de coopération, comme l'illustrent les exemples suivants :

- **Protocole de coopération culturelle, une approche spécifique à l'UE** : la Commission européenne a élaboré, en 2007, un modèle de texte pour un protocole de coopération culturelle ayant vocation à être utilisé dans les accords commerciaux entre l'UE et les pays tiers. Ce protocole consiste en l'octroi de préférences de part et d'autre, pour rééquilibrer les échanges culturels entre les partenaires, conformément à la Convention UNESCO. Un premier accord a été conclu avec les Etats du Cariforum. Sur une base spécifique à chaque Etat et groupe régional, ce texte est proposé à ceux avec qui des négociations commerciales sont déjà entamées (pays euromed, Inde, Corée, pays d'Amérique du Sud et d'Amérique centrale...)
- **Dialogue politique** avec différents pays tiers, en bilatéral et en régional, l'UE travaille à l'introduction d'un chapitre culturel, autour d'échanges (y compris de bonnes pratiques) en matière de politiques publiques favorables à la diversité culturelle (cf. propriété intellectuelle, production, diffusion etc). C'est le cas avec la Russie, la Chine, l'Inde et bien tôt le Brésil. Là

<sup>1</sup> Ratification par la Communauté européenne et Etats membres

encore, il s'agit d'une démarche qui rend spécifique l'action de l'UE au niveau international, dans la promotion de la culture.

## 2. L'agenda européen pour la culture

- La Commission européenne a publié, en mai 2007, une communication sur la Culture. Document ambitieux, ce texte devrait permettre d'accroître le nombre et la qualité des actions communautaires - et des actions nationales coordonnées - dans le domaine culturel. Il a été repris par le Conseil dans une résolution de novembre 2007 intitulée *Un agenda européen de la culture*. Premier pas vers une stratégie culturelle européenne, ces textes identifient trois objectifs. Parmi eux : la promotion de la culture en tant qu'élément indispensable dans les relations extérieures de l'Union, en termes d'objectifs (dialogue interculturel, diversité culturelle, droits culturels, droits des minorités et des populations autochtones..) et d'instruments (en soulignant notamment la mise en place de deux programmes nouveaux pour 2007-2013, et en rappelant l'action menée Fondation Anna Lindh - FAL...).
- Cet *Agenda européen de la culture* revêt un caractère fondamental et novateur : c'est le premier document d'ordre politique sur l'action culturelle de l'UE, qui reconnaît les dimensions intrinsèques, sociales, politiques et économiques de la culture ; de plus, la culture y est présentée comme un champ d'action stratégique pour l'atteinte des grands objectifs communautaires formalisés entre autres dans les stratégies de Lisbonne et de Göteborg. Pour les relations extérieures, elle traduit en outre un début de mise en cohérence de l'action communautaire, au sein de la Commission, par un rassemblement de différents services et champs d'action<sup>1</sup>.

## B. Approches régionales

- **Euro-méditerranée : du dialogue interculturel à une stratégie culturelle globale.** La vision culturelle du partenariat euro-méditerranéen<sup>2</sup>, s'est jusque là centrée sur le dialogue interculturel. En écho à l'année européenne du dialogue interculturel, 2008 est aussi l'année euro-méditerranéenne du dialogue interculturel. Cette approche privilégie une vision large de la culture, à caractère social ou sociétal (égalité des genres, liberté de la presse, échanges de jeunes...). Elle a ainsi conduit à laisser de côté les questions liées aux secteurs culturels à proprement parler. Ses programmes n'ont pas permis, du côté professionnel par exemple, la prise en compte

<sup>1</sup> Partenariat entre les DG EAC, Relex, Dev, EuropeAid et Commerce

<sup>2</sup> Formalisée dans le troisième volet du processus de Barcelone

de questions spécifiques comme la création ou à la structuration de filières (en termes de diffusion, de production, d'accompagnement, de mobilité...), le renforcement ou l'émergence de compétences, ...

Les limites de cette approche semblent avoir été identifiées. Les conclusions de la conférence ministérielle culture euro-med d'Athènes (mai 2008) proposent ainsi la mise en place d'une stratégie culturelle euro-méditerranéenne, basée sur deux piliers : dialogue interculturel d'un côté et politique culturelle de l'autre. Ceci devrait avoir pour conséquence de se diriger, au-delà des questions liées au dialogue interculturel, vers une action globale, prenant en compte des problématiques spécifiquement liées au secteur culturel dans une logique proche d'une politique publique en faveur de la culture.

- **Culture et développement dans les pays Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP) :** sur le plan géographique, c'est dans ces pays que la coopération et les programmes culturels sont les plus les clairs et les plus anciens, avec des accords spécifiques et des actions directement ciblées sur des problématiques et des thématiques éminemment culturelles (contrairement à la zone euromed) : structuration des secteurs ; formation des acteurs culturels ; mobilité ; accès aux marchés internationaux, ... Le fonds proposé dans la Communication est d'ailleurs destiné à couvrir cette zone.
- **Culture et élargissement européen :** les tensions apparues après le dernier élargissement ; les réticences liées à un nouveau processus d'intégration, en particulier l'ouverture à la Turquie ; l'échec du projet de traité constitutionnel, .. ; tous ces éléments ont contribué à l'émergence d'un sentiment « *d'élargissement fatigue* ». Ils ont conduit les responsables européens à porter une attention particulière aux moyens de pallier des difficultés attribuées en partie à une méconnaissance et une incompréhension entre les populations européennes et celles des pays entrants. Dans la nouvelle programmation, une part de l'action européenne vers la zone d'élargissement (Balkans occidentaux et Turquie) est donc consacrée au renforcement de la société civile dans ces pays et de rencontres et d'échanges des populations. Pour la Commission, les acteurs culturels sont l'une des catégories de la société civile pouvant participer de l'amélioration des perceptions mutuelles<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> C'est le cas en Turquie notamment, avec une amorce déjà sous l'ancienne programmation, à travers le programme « **Dialogue des sociétés civiles** ».

### C. Sur le terrain, de nouveaux instruments pour la culture

- **À l'international :** dans l'actuelle programmation, de nouveaux programmes thématiques pluriannuels ont été lancés dans les pays et régions en développement. Parmi eux, deux dispositifs sont déjà en cours<sup>1</sup> : « **Investir dans les ressources humaines** », avec un volet culturel clairement défini, qui traduit le nouvel engagement de la politique européenne de développement en matière de culture ; « **Acteurs non-étatiques et autorités locales dans le développement** » ouvert à la culture mais sans priorité clairement ciblée dans ce secteur.
- **Sur le plan régional :** c'est avec le groupe ACP et la région euro-méditerranéenne que les actions européennes sont les plus développées et les plus visibles sur le plan culturel, avec accords spécifiques et programmes dédiés. Néanmoins, elles ne se limitent pas à ces deux régions. En Amérique latine, la région Mercosur retient le renforcement du secteur audiovisuel et cinématographique comme facteur d'intégration régionale et un programme de soutien est en cours de développement. En Asie, des programmes de coopération couvrent le dialogue Europe-Asie<sup>2</sup>, avec une priorité « diversité culturelle et dialogue interculturel ». Ils soutiennent aussi la Fondation Asie-Europe (ASEF). Parmi ses priorités : dialogue entre les cultures et les civilisations, en particulier la mise en place de réseaux culturels et instauration d'un dialogue politique ; les jeunes (et notamment les artistes)...
- **En bilatéral,** la culture a été identifiée comme un secteur d'action par certains pays, et des programmes existent ou sont en cours de préparation. C'est le cas au Mexique, en Haïti, en Inde, au Mali ou au Bénin par exemple

## II. Limites et précautions

### A. Le développement du volet culturel de la politique extérieure de l'UE: un processus long

- **Le temps communautaire : un temps long et décalé du terrain de l'action culturelle**

Sur le plan politique : le positionnement culturel international de l'UE n'est pas nouveau. Certains accords culturels sont anciens (ACP). La Convention Unesco est quant à elle un chantier qui dure depuis des années, dans lequel l'UE est très investie, à tous les niveaux. Des négociations sont en cours, bilatérales ou régionales, avec les pays tiers, dont on ne sait quand elles aboutiront. De manière générale, le déploiement de l'action culturelle de l'UE en est au stade des négociations : du côté euromed, l'approche stratégique devra être discutée avec

<sup>1</sup> Ils complètent les programmes géographiques.

<sup>2</sup> Dans le cadre de l'Asian European Meeting (ASEM).

les partenaires d'ici 2010 ; le contenu du protocole culturel en matière d'accords commerciaux reste difficile à définir pour des pays comme la Corée, l'Inde ou le Brésil ; la place de la culture dans le dialogue politique euro-russe fait l'objet de discussions serrées.... Un cadre politique est en cours de formalisation.

Sur le plan institutionnel, au sein des services de la Commission, la place de la culture dans les relations extérieures, mais également dans toutes les politiques de l'Union, ne va pas de soit, même si au sein des DG DEV et RELEX un certain consensus commence à émerger.

Sur le plan programmatique : les avancées politiques pour la coopération culturelle extérieure sont certaines. À terme, on peut envisager que les changements des cadres de coopération liés au déploiement d'une vision culturelle stratégique mondialisée et novatrice seront importants. Ils devraient faire émerger des modèles de soutien à la culture renouvelés aux plans politique, technique, juridique (droits culturels) et économique. Ces évolutions ne seront pas immédiates. Les avancées politiques doivent d'abord être intégrées par la machine communautaire avant d'être opérationnelles. Rien ne sera perceptible, au plus tôt, avant la prochaine programmation, (2014). 2009, année d'évaluation des programmes à mi-parcours, est donc un moment important.

- **Une place et une vision fragiles de la culture :** la culture reste un sujet non consensuel. En plus des questions liées à sa définition, son rôle et sa place dans les relations entre l'UE et les pays tiers sont loin d'être clairs.

Pour les Etats membres, elle reste un champ de politique interne, un outil de diplomatie au service du rayonnement national, auquel les Etats restent très attachés, et qui peut les conduire à considérer les avancées communautaires avec méfiance s'ils n'en comprennent pas la valeur ajoutée. La crainte est réelle de voir l'UE s'investir dans leur domaine de souveraineté, avec des valeurs ou des axes non conformes à leur approche. Le Conseil des ministres de la culture, dans le texte adopté en novembre 2007, a validé le troisième objectif de la Communication. Des actions spécifiques sont prévues, mais aucun groupe de travail de la Méthode Ouverte de Coordination n'a été constitué en matière de relations extérieures.

Pour les Etats partenaires : la difficulté de traiter du sujet culturel est aussi perceptible, à tous les niveaux. L'insistance de certains pays tiers à vouloir voir figurer les questions audiovisuelles au chapitre des accords commerciaux en est un signe, tout comme les questions de religion ou de droits des minorités liées au dialogue interculturel. Même quand la

culture figure dans les documents de coopération, cela n'implique pas qu'elle sera traduite en programmes ou en actions. Un cadre s'ouvre néanmoins.

Pour les acteurs de terrain, la question n'est pas non plus tranchée. Les visions diffèrent fortement d'un pays à l'autre, comme le montre la difficulté des acteurs culturels européens à se fédérer pour porter leur parole auprès des institutions ou des Etats membres. À titre d'exemple, on peut dire que le souci de l'excellence artistique par exemple, ou d'une action culturelle de l'ordre d'une politique publique n'est pas une vision partagée par l'ensemble des Européens.

Du côté institutionnel : l'importance de la culture n'est pas reconnue par tous les services de la Commission, ni par la totalité des institutions.

## **B. Les enjeux et besoins d'aujourd'hui :**

- **Globaliser l'approche culturelle extérieure de l'UE** : malgré un début de mise en cohérence, l'action culturelle extérieure de l'UE reste éclatée, dans sa pensée et dans sa mise en œuvre. Différents services de la Commission traitent du volet culturel des politiques externes<sup>1</sup>. En outre, le lien entre le travail qu'ils mènent et une vision culturelle extérieure globale n'est pas évident. Ainsi, bien qu'ils n'en soient pas complètement déconnectés, la mise en place d'une stratégie culturelle dans la zone euromed ou les programmes ACP ne semblent pas directement reliés avec un processus général. Cet éclatement est accentué par la décentralisation et la déconcentration des services de la Commission, essentiellement via les délégations de l'UE dans les pays tiers.

Seules quelques régions ont pour l'heure des accords culturels clairs avec l'UE, traduits en programmes. Pourtant, dans le cas euroméditerranéen, seuls deux programmes thématiques culturels<sup>2</sup> (aujourd'hui clos) ont été développés. La Fondation Anna Lindh, instrument du dialogue interculturel, dans une logique transversale, n'a pas de priorités spécifiques au secteur culturel. On retrouve ce problème ailleurs. Dans la zone de pré-adhésion, le dialogue des sociétés civiles n'identifie pas de priorité culturelle. Dans les programmes thématiques : bien que le programme « investir dans les ressources humaines » soit doté d'un volet culture, il est le seul, et son budget est limité à 30 millions pour 2007-2013. Dans les faits, tout un pan d'action culturelle ne fait l'objet d'aucun soutien communautaire et d'aucune négociation. L'audiovisuel et les industries culturelles restent la préoccupation principale.

<sup>1</sup> DGs Education et Culture, Développement, Relations extérieures, EuropeAid, Commerce, ...

<sup>2</sup> Euromed Heritage et Euromed audiovisuel.

- **La concrétiser** : pour l'heure, certains enjeux culturels mondiaux définis comme axes de travail par l'UE semblent n'en être qu'au stade de la mise en avant politique. Le partenariat euro-méditerranéen souligne la complexité de définir la notion du dialogue interculturel (qui pose aussi problème à l'intérieur des frontières). Pour les outils, la Communication de la Commission évoque la création d'un fonds ACP censé soutenir le lien entre culture et développement. A ce jour, ce fonds n'est pas opérationnel. Les enjeux culturels internationaux auxquels l'UE veut faire face doivent être déclinés en objectifs spécifiques, identifier les résultats à obtenir, les endroits de l'action et les acteurs à soutenir. Cette approche doit ensuite être traduite et dotée de programmes ou de cadres pour la développer. Dans cette logique, certains programmes sont aujourd'hui discutables. La Fondation Anna Lindh est un bon exemple et une bonne base de travail. Au regard des projets qu'elle a soutenus, il est évident que :

- le programme s'est plutôt centré sur des logiques d'échanges et de rencontres à forte visibilité, ne couvrant pas un pan sectoriel du champ culturel, notamment dans le domaine de la création contemporaine,
- d'un point de vue qualitatif, des projets ne présentant pas les critères de durabilité, de valeur ajoutée européenne, de structuration des acteurs ou des secteurs impliqués ont été retenus, au détriment de projets structurants agissant sur des secteurs spécifiques.

Comme les projets qu'ils prétendent soutenir, les programmes communautaires doivent s'interroger sur leurs critères de durabilité et sur ceux des initiatives qu'ils supportent, sur la nature des partenariats à mettre en place, sur les critères d'évaluation des projets. Il en va de la crédibilité et de l'efficacité de l'action communautaire.

### **Que peut on attendre de l'UE en matière d'action culturelle extérieure, et quel peut être notre rôle ?**

Le débat « culture et relations extérieures », pose en réalité les questions la place et du rôle de l'Europe dans le monde et, donc, de la construction européenne, dans son ensemble. L'UE étant un projet global, sa dimension culturelle revêt une importance tout aussi fondamentale à l'intérieur qu'à l'extérieur de ses frontières. Les problèmes qui se posent dans et hors d'Europe sont en outre liés, voire identiques (diversité culturelle, dialogue interculturel, accès à la culture...).

Le travail des institutions européennes (Commission principalement) pour le déploiement d'une dimension culturelle extérieure se traduit notamment par une forte implication dans la reconnaissance du lien entre culture et développement ou du rôle des acteurs culturels

dans le renforcement de la société civile. Il repose sur la sensibilisation des partenaires non européens pour une majeure prise en compte de la culture au niveau international mais également local et régional. Il prend des formes diverses, comme nous venons de le voir.

Il est important de comprendre que, d'une manière générale, l'action culturelle européenne internationale (celle de la Commission) est largement développée et destinée aux acteurs et opérateurs des pays tiers. Elle œuvre à leur renforcement, recherchant, en fonction des zones et des niveaux d'action, les outils de l'accès des professionnels aux marchés internationaux, celui des populations à leur propre culture, la mise en place de cadres permettant les échanges culturels internationaux, ... autant d'éléments nécessaires à la structuration du projet européen lui-même.

De cette logique et cette organisation découle ce que nous pouvons attendre en tant qu'acteurs européens : sortie de la sphère des Etats membres, l'action culturelle externe de l'UE ne peut nous soutenir dans l'exportation ou la diffusion de nos activités internationales, car sa mission et ses objectifs sont ailleurs. En revanche, dans une logique de développement, elle peut, et souhaite, nous accompagner dans nos projets de coopération avec les pays tiers, s'ils permettent de renforcer nos partenaires internationaux. Nous aurons accès et renforcerons l'impact des programmes européens si nous savons les utiliser dans une vraie logique de coopération, sur la base d'un transfert de

compétences et d'expériences, d'appui et d'accompagnement, au service de l'autonomisation et de l'émergence des acteurs culturels avec lesquels nous travaillons. À travers nos projets, nous participerons ainsi au développement d'une vraie diplomatie culturelle européenne.

Le débat sur la place de la culture dans les relations extérieures de l'UE est une vraie opportunité pour le secteur culturel européen, surtout pour un réseau comme Culture Action Europe. Sur le fond, bien sûr, il pose des questions importantes (en termes d'enjeux culturels, sectoriels etc) auxquelles il nous faut réfléchir, et à partir desquelles nous devons accompagner le processus lancé au niveau institutionnel. Il permet en outre de soulever des questions sur le rôle des acteurs culturels européens en général (parmi lesquels les Etats membres, les autorités locales, les fondations...), mais aussi et surtout, des opérateurs culturels que nous sommes. Ce débat nous propose en réalité d'« européeniser » notre approche, par une réflexion sur la nature de notre implication et de notre participation à l'évolution des politiques culturelles européennes, internes et externes et, à travers elles, à l'ensemble du projet communautaire. Il nous pousse ainsi à nous réinterroger sur notre vision de l'Europe, en tant que professionnel, mais aussi comme citoyen.