



Bruxelles, le 25.4.2018
COM(2018) 235 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL,
AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES
RÉGIONS**

**Évaluation ex post de la manifestation «Capitales européennes de la culture 2016»
(Donostia San Sebastian et Wrocław)**

{SWD(2018) 140 final}

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Évaluation ex post de la manifestation «Capitales européennes de la culture 2016» (Donostia San Sebastian et Wroclaw)

1. INTRODUCTION

Le présent rapport est présenté conformément à l'article 12 de la 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 2019¹, qui dispose que, chaque année, la Commission veille à ce qu'une évaluation externe et indépendante des résultats atteints par la manifestation «Capitale européenne de la culture» de l'année précédente soit réalisée et présente un rapport sur cette évaluation au Parlement européen, au Conseil et au Comité des régions².

Les conclusions et la méthodologie de l'évaluation ex post sont présentées de façon plus approfondie dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne ce rapport.

2. CONTEXTE

2.1. Action de l'UE en faveur de la manifestation «Capitale européenne de la culture» (CEC)

Depuis le lancement – au niveau intergouvernemental – de la manifestation «Ville européenne de la culture» en 1985³, cette action a pris de l'ampleur, jusqu'à atteindre la forme d'une action de l'Union européenne à part entière en 1999⁴. Elle est actuellement régie par la décision n° 445/2014/UE⁵, mais les villes qui ont été désignées en tant que CEC pour la période allant jusqu'en 2019 étaient régies par la décision n° 1622/2006/CE.

L'action CEC est conçue pour mettre en valeur la richesse, la diversité et les traits caractéristiques communs des cultures européennes, encourageant ainsi une plus grande compréhension mutuelle entre les citoyens européens. Elle vise également à stimuler un développement des villes à long terme fondé sur la culture, au sens le plus large du terme, englobant des retombées socioéconomiques, un renforcement de la coopération entre les acteurs culturels, les artistes et les villes en Europe, ainsi qu'une implication et une participation des citoyens locaux (et étrangers) à la culture.

¹ JO L 304 du 3.11.2006, p. 1.

² Texte complet à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/files/ecoc-2016-evaluation-en_0.pdf.

³ Résolution des ministres responsables des affaires culturelles, réunis au sein du Conseil du 13 juin 1985 relative à l'organisation annuelle de la «Ville européenne de la culture» (85/C 153/02).

⁴ 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 (JO L 166 du 1.7.1999, p. 1). Cette décision a été modifiée par la décision n° 649/2005/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 117 du 4.5.2005, p. 20).

⁵ Décision n° 445/2014/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 instituant une action de l'Union en faveur des capitales européennes de la culture pour les années 2020 à 2033 (JO L 132 du 3.5.2014, p. 1).

2.2. Sélection et suivi de la CEC 2016

Conformément à la décision n° 1622/2006/CE, l'Espagne et la Pologne étaient les deux États membres désignés pour accueillir une CEC en 2016.

Le processus de sélection en deux phases (présélection et recommandation finale) a été mené en parallèle par les autorités compétentes de ces deux États membres (à savoir leurs ministères de la culture respectifs). Un jury composé de treize membres, dont six désignés par l'État membre concerné et sept par les institutions et organes de l'Union européenne, a examiné les candidatures soumises par les villes en lice sur la base des objectifs et critères énoncés dans la décision n° 1622/2006/CE. Quinze villes d'Espagne et onze villes de Pologne se sont portées candidates en 2010 et, en 2011, le jury a recommandé que le titre de CEC 2016 soit attribué à Donostia San Sebastian et à Wrocław⁶. Les deux villes ont été officiellement désignées par le Conseil de l'Union européenne en mai 2012⁷.

Par la suite, les deux villes ont été soumises aux modalités de suivi: les progrès accomplis lors des préparatifs des villes ont fait l'objet d'un suivi et ont été guidés par un jury composé de sept experts indépendants désignés par les institutions et organes de l'UE, qui avait pour tâche supplémentaire de vérifier la conformité au programme et le respect des engagements sur la base desquels les villes ont été sélectionnées. Les représentants de Donostia San Sebastian et de Wrocław ont participé à deux réunions de suivi officielles organisées par la Commission, à l'automne 2013 et au printemps 2015. À l'issue du processus de suivi, le jury a formulé, à l'intention de la Commission, une recommandation favorable concernant l'octroi, à chacune des deux villes, d'un prix de 1 500 000 EUR en l'honneur de Melina Mercouri. Le prix en espèces – financé au titre du programme Europe créative⁸ – a été versé aux deux CEC à l'automne 2015.

2.3. Thèmes et accents des deux CEC 2016

La candidature de Donostia San Sebastian était intitulée «Cultura para la convivencia» (Culture pour la coexistence) et avait une forte connotation locale: elle a été élaborée en prenant pour base le passé récent de la ville, meurtrie pendant des décennies par des activités terroristes.

Étant donné que l'offre culturelle de la ville et la capacité de son secteur culturel étaient déjà très développées au moment de la candidature, l'accent était davantage placé sur la promotion de projets différents sur le plan qualitatif, traitant de sujets sensibles tels que la violence ou le terrorisme dans le but d'aider les citoyens à se réconcilier avec leur passé.

Le programme se fondait sur les deux concepts de la «coexistence» et de «la ville». Le premier s'articulait autour des trois axes du «Phare de la paix», du «Phare de la vie» et du «Phare des voix», traitant respectivement de l'intégration et de la coexistence; de la santé, du travail et de l'environnement; et de la communication. Le second concept opérait de manière transversale en proposant des méthodologies – dans les domaines de la durabilité de la diversité linguistique, de l'esprit critique à travers l'art contemporain, de l'engagement des citoyens, de la relation entre la culture et la technologie, et du développement de situations interactives au sein d'espaces culturels – destinées à aider tous les projets individuels à atteindre leurs propres objectifs.

⁶ Tous les rapports du jury relatifs à la présélection, à la sélection et au suivi sont disponibles sur la page web suivante: https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/actions/capitals-culture_fr.htm fr

⁷ Décision n° 2012/309/UE du Conseil du 10 mai 2012.

⁸ Règlement (UE) n° 1295/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant le programme «Europe créative» (2014 à 2020) et abrogeant les décisions n° 1718/2006/CE, n° 1855/2006/CE et n° 1041/2009/CE (JO L 347 du 20.12.2013, p. 221).

La candidature de Wrocław est née de la stratégie plus large de la ville de Wrocław, qui soulignait le potentiel du développement urbain qui devrait être soutenu en accordant la priorité à des investissements dans des manifestations et infrastructures culturelles et sportives.

«Les métamorphoses de la culture» était le concept global adopté et servait de métaphore tant pour la transformation historique de la ville que pour les processus actuels du changement culturel et social (notamment la mondialisation, l'immigration, l'élargissement de l'UE et le rôle croissant des communications numériques). Le programme CEC portait pour slogan «Les espaces pour la beauté» car l'intention était de «créer des espaces au sein desquels restaurer la présence de la beauté dans la vie publique et dans les habitudes quotidiennes».

Wrocław a présenté une vision très claire, en particulier concernant ses objectifs à long terme, qui allaient du renforcement de la connaissance et reconnaissance de l'identité culturelle de Wrocław et de la basse Silésie, à la création d'espaces publics pour des activités sociales et au façonnement du comportement civique, en passant par l'augmentation de la fréquentation touristique. Des événements culturels ont été organisés en sous-programmes disciplinaires (par ex. architecture, cinéma, opéra, etc.) et articulés en quatre «stades» en fonction de l'objectif recherché, allant du dialogue avec les habitants locaux à la mise en évidence du rôle de la ville dans la culture européenne et mondiale.

3. ÉTUDE EXTERNE

3.1. Modalités de l'évaluation

L'évaluation examine la mise en œuvre des deux actions CEC 2016 tout au long de leur cycle de vie, depuis leur phase de conception initiale jusqu'à leur durabilité et à leur héritage.

Elle en analyse plus particulièrement la pertinence, l'efficacité, l'efficacités et la durabilité et examine également la valeur ajoutée européenne ainsi que la cohérence et la complémentarité de l'action par rapport à d'autres initiatives de l'UE. Enfin, elle tire des conclusions individuelles et générales des deux expériences et examine les répercussions pour les futures villes lauréates, les candidates et les institutions de l'UE.

3.2. Méthodologie et limites de l'approche retenue

L'évaluation et sa méthodologie sont conçues pour répondre aux exigences de la décision n° 1622/2006/CE et contribuer à se forger une compréhension plus approfondie des résultats et réalisations de l'action. En particulier, elles constituent une opportunité précieuse de revenir, de façon critique, sur l'année écoulée dans le but de mettre en évidence les enseignements et recommandations utiles pour refaçonner la sagesse et les connaissances actuelles sur la base de l'expérience des deux villes d'accueil.

Comme pour les exercices d'évaluation précédents qui portaient sur les CEC de 2007 à 2015, la logique d'intervention utilisée par l'évaluateur repose sur une hiérarchie d'objectifs correspondant à la décision n° 1622/2006/CE.

Afin que les résultats soient comparables, la méthodologie de cette évaluation a suivi l'approche de la collecte et de l'analyse des données probantes, adoptées lors des évaluations précédentes de l'action⁹.

L'évaluation était fondée sur deux types de données et leurs sources respectives:

⁹ Voir les rapports d'évaluation précédents à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/culture/evaluations_fr.

- Les données primaires incluait des données soit collectées pendant le travail sur le terrain, soit fournies par chaque CEC, comme des entretiens, des questionnaires et des enquêtes en ligne; les entretiens, en particulier, visaient à obtenir un large éventail d'éclairages sur chaque Capitale européenne de la culture, y compris ceux des équipes de gestion, des décideurs locaux et nationaux, ainsi que des acteurs culturels majeurs, une série de partenaires associés à la réalisation du programme et un échantillon d'organisations qui dirigent les projets concernés ou qui y participent.
- Parmi les sources de données secondaires figuraient des documents de l'UE, les offres et candidatures initiales, des rapports internes liés aux processus de candidature, des rapports de suivi et d'évaluation, des études et des rapports produits ou commandés par les CEC, des programmes d'activité, du matériel promotionnel et des sites internet, les données statistiques sur la culture et le tourisme et les données chiffrées fournies par les CEC sur le financement, les activités, les réalisations et les résultats.
- L'évaluation n'inclut pas une consultation publique plus large. Comme expliqué dans la feuille de route¹⁰, l'action est considérée comme étant locale. La participation internationale est éparpillée au sein et hors de l'Europe et difficile à obtenir. Par ailleurs, les avis exprimés seraient basés sur la participation à des événements spécifiques et ne permettraient pas d'obtenir des indications pour l'évaluation de l'action CEC dans son ensemble.

Comme pour toutes les évaluations ex post des CEC précédentes, la Commission maintient que la méthodologie adoptée est à même de générer un rapport fournissant une base raisonnablement solide pour pouvoir déduire des conclusions sensées des résultats de l'action CEC.

Toutefois, le manque de données de référence à intégrer dans une étude comparative de la ville avant l'acquisition du titre, au début de l'année de la manifestation et après la mise en œuvre de l'année CEC constitue une limitation. Ces données sont considérées comme ayant une importance primordiale pour obtenir une vision équilibrée, soutenue par une base de données significative et vaste, de l'incidence réelle de l'action sur une ville. Toutefois, le budget affecté aux travaux d'évaluation (environ 70 000 EUR par an) est proportionné au faible niveau des fonds octroyés directement par l'UE à la CEC (Prix Melina Mercouri de 1 500 000 EUR) et ne permet pas d'avoir une étude fournissant une image «avant» et «après». Une conséquence ultérieure de ce budget modeste réside dans le fait que la collecte de données probantes d'ordre primaire tend à être de nature plus qualitative que quantitative; alors que les données qualitatives conservent une grande importance dans l'évaluation, le manque de données quantitatives se traduit par une moins grande fiabilité, par exemple, dans le processus consistant à démontrer les résultats et incidences objectifs de la CEC sur l'extension de la participation de la population à la culture.

Par conséquent, les conclusions du rapport sont étayées par une large base de données qualitatives et «non vérifiées» (par exemple, les points de vue et avis de divers types de parties prenantes) plus que par un ensemble complet de données quantitatives.

La Commission est pleinement consciente de - et accepte - ces limitations, qui avaient déjà été signalées et communiquées dans le document de travail des services de la Commission accompagnant la proposition de décision instituant une action de l'Union en faveur des capitales européennes de la culture pour les années 2020 à 2033¹¹. En ce qui concerne cette difficulté, une proposition ultérieure de la Commission et la décision finalement adoptée par

¹⁰ http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_eac_015_evaluation_ecoc_2016.pdf.

¹¹ Voir SWD(2012) 226 final, point 2.4.4.

le Parlement européen et le Conseil¹² prévoient que les villes désignées – qui sont mieux placées pour obtenir des données de référence et collecter des données primaires sur l’incidence du titre – deviennent elles-mêmes les principaux agents de mise en œuvre du processus d’évaluation.

À cet égard, il convient de souligner que Donostia San Sebastian et Wrocław ont commandé des activités locales de recherche¹³ – effectuées respectivement par la Fondation San Sebastian et l’Institut de sociologie de l’Université de Wrocław – afin d’améliorer leur compréhension de l’incidence de la CEC sur les acteurs principaux tels que les institutions culturelles, les secteurs culturels et créatifs et les citoyens, ainsi que sur des indicateurs tels que la dimension internationale et l’économie.

En conclusion, malgré l’insuffisance de données quantitatives et d’autres éléments de preuve indépendants, la Commission constate une solidité suffisante des éléments de preuve collectés pour soutenir l’évaluation et partager son évaluation et ses estimations globales, qui sont considérées comme fournissant une image généralement exacte et complète de l’action CEC 2016.

4. PRINCIPALES CONCLUSIONS DU RAPPORT D’ÉVALUATION

4.1. Pertinence de l’action CEC et des CEC 2016

Conformément aux constatations de l’évaluation, les deux villes d’accueil ont élaboré et mis en œuvre des programmes culturels qui étaient cohérents et pertinents au regard de l’article 167 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne en ce qui concerne la contribution de l’Union à l’«épanouissement des cultures des États membres». Accueillir la manifestation CEC a également contribué au développement économique et social des deux villes, en particulier dans le contexte urbain, ce qui est également conforme aux objectifs de la décision n° 1622/2006/CE.

L’évaluation conclut que le programme de Donostia San Sebastian reflétait les préoccupations et le contexte locaux, en mettant fortement l’accent sur les aspects sociaux et politiques. Étant donné que l’offre culturelle préexistante de la ville était déjà très solide, avec un nombre élevé de visiteurs internationaux et de grands festivals à l’échelle de l’Europe, il a été décidé d’utiliser la CEC pour entretenir de plus fortes relations avec de nouveaux acteurs culturels européens – en particulier pour les plus petites organisations culturelles – mais surtout pour fournir, de manière spécifique, un nouveau type de contenu sensible correspondant à l’identité complexe de la ville et au bien-être social et individuel de ses habitants, ce qui présente également une dimension européenne claire.

Wrocław a articulé un programme avec des objectifs à long terme bien définis, une forte dimension européenne et en interaction cohérente avec la stratégie plus large de développement de la ville; elle s’est attachée à renforcer davantage le caractère européen de la ville, à attirer les touristes nationaux et internationaux, à améliorer ses infrastructures culturelles, à élargir les publics et à accroître la participation proactive des citoyens aux activités culturelles. Le programme s’est également penché sur certains des éléments les plus difficiles de son histoire récente, notamment le transfert de population entre l’Union soviétique, la Pologne et l’Allemagne qui a eu lieu à la fin de la Seconde Guerre mondiale.

¹² Décision n° 445/2014/UE du Parlement européen et du Conseil, voir note de bas de page n° 5.

¹³ Certains des résultats de ces recherches étaient encore à l’état de projet au moment de la finalisation de l’évaluation européenne de l’action CEC. L’évaluation européenne a utilisé autant que possible ces informations secondaires, mais n’a pas pu tirer profit de leurs résultats finaux.

4.2. Efficience

Dans l'ensemble, les éléments de preuve disponibles (principalement qualitatifs) suggèrent que la CEC reste une action efficace de l'UE qui fournit de bons niveaux de rendement au niveau de l'UE pour un investissement relativement modeste de l'UE: l'octroi du titre lui-même a un effet de levier important sur le montant du financement que les villes d'accueil consacrent à la conception et à la mise en œuvre du programme culturel CEC, et constitue un important générateur d'intérêt et de financement de la part d'un large éventail de parties prenantes, dont les autorités régionales et nationales et les contributeurs privés. En outre, la valeur absolue du Prix Melina Mercouri, à savoir la seule contribution monétaire que les villes d'accueil reçoivent de l'Union européenne, est minimale (1 500 000 EUR par CEC) par rapport aux coûts globaux d'une CEC: les dépenses opérationnelles de la CEC 2016 se sont élevées à environ 86,4 millions d'euros pour Wrocław et à 49,6 millions d'euros pour Donostia San Sebastian.

Au niveau de la ville, tant Donostia San Sebastian que Wrocław ont créé des mécanismes d'exécution et des modalités de gouvernance très solides et efficaces, et toutes deux ont eu recours à des fonds nationaux et de l'UE (par ex. le Fonds européen de développement régional) pour mettre en œuvre des programmes culturels de grande qualité artistique et d'une ampleur considérablement plus élevée que de coutume.

Néanmoins, l'évaluation montre également que l'organisation de la manifestation CEC reste un choix requérant d'importantes ressources, ce qui peut s'avérer difficile pour les villes lauréates: par exemple, Donostia San Sebastian a constaté une réduction importante de son budget effectif par rapport au stade initial de la candidature (une baisse de plus de 40 %), occasionnée par une proposition initiale exagérément ambitieuse, mais aussi par une très forte pression sur les secteurs du budget public à tous les niveaux territoriaux, par la pression politique pour accorder la priorité à des budgets concernant d'autres problèmes urbains et par un manque de capacité pour rechercher un financement du secteur privé associé à de mauvaises conditions économiques.

4.3. Efficacité

Les deux villes lauréates ont réussi à satisfaire aux objectifs à court terme fixés dans leurs candidatures, tout particulièrement la mise en œuvre de programmes culturels vastes et innovants présentant une dimension européenne et une implication prononcée des citoyens. Bien qu'ayant des visions, des programmes et des styles de mise en œuvre totalement différents, toutes deux ont utilisé la manifestation CEC de manière efficace pour explorer et articuler des thèmes d'intérêt local qui ont une résonance au niveau européen.

Donostia San Sebastian soutenait des activités clairement différentes de son offre culturelle préexistante: la manifestation CEC a été utilisée pour aborder une question complexe et sensible – à savoir la violence passée et les différences que les communautés de la ville présentent entre elles – par opposition au simple fait de mettre en place un programme culturel pour divertir un public local et international ou promouvoir la ville. Tout en reconnaissant qu'il s'agissait d'un «choix courageux», l'évaluation admet également qu'il est difficile de mesurer sur le plan quantitatif et de comprendre les futures incidences sociétales d'un tel choix. Alors que Donostia San Sebastian ne s'était pas préoccupée d'améliorer sa dimension internationale, déjà significative, grâce à une communication internationale et à l'attractivité touristique, les chiffres montrent néanmoins qu'un total de 1,08 million de personnes, dont 5 à 10 % de visiteurs internationaux, ont assisté aux manifestations CEC.

Par ailleurs, les acteurs culturels locaux ont connu une remarquable expansion de leur réseau: près de 80 % des organisations ayant pris part à l'année CEC ont coopéré avec d'autres

organisations, le plus souvent en établissant de nouvelles relations professionnelles qui auraient été peu susceptibles de se nouer sans l'année CEC.

Wroclaw a mis en œuvre un vaste programme culturel en tant que partie intégrante de sa stratégie plus large de développement pour la ville, mais a aussi tout particulièrement réussi à attirer des visiteurs internationaux: selon les recherches entreprises au nom de la ville de Wroclaw, environ 5 millions de touristes ont visité Wroclaw en 2016, dont 1,6 million provenait d'un pays étranger. Les données du Bureau central de statistiques polonais montrent également que 50 000 touristes internationaux supplémentaires ont séjourné dans les hôtels de Wroclaw en 2016 par rapport à 2015. La CEC a également été efficace dans le renforcement de la coopération et des réseaux culturels au sein de la ville et avec les opérateurs internationaux: deux tiers des projets mis en œuvre avaient un aspect international et ont enregistré des collaborations de diverses formes avec des organisations ou des artistes de 42 autres pays – pour la plupart européens, mais aussi des pays tels que le Brésil, le Japon et les États-Unis. La stratégie de communication en général était également efficace, avec environ 5 500 articles de presse publiés sur l'année CEC en Pologne et dans 38 autres pays en 2016.

De tels avantages n'auraient probablement pas été possibles au même degré en l'absence de la désignation comme CEC; en ce sens, l'action CEC a généré une valeur ajoutée européenne claire.

4.4. Durabilité

L'évaluation conclut que les deux CEC 2016 présentent des potentiels très différents pour la durabilité de leurs activités et de gouvernance culturelle accrue.

En ce qui concerne Donostia San Sebastian, les plans pour le futur de la CEC ont été généralement limités, avec une absence de stratégie formelle claire dès le départ et une compréhension commune insuffisante, de la part des partis politiques, de ce à quoi devait ressembler un héritage CEC. Bien que les acteurs culturels soient généralement toujours en place et présentent toujours un solide contenu culturel au-delà de 2016, cela est davantage dû à la force de l'empreinte culturelle existante de la ville, plutôt qu'à tout héritage spécifique du programme CEC.

Par contre, les plans pour l'avenir étaient beaucoup plus élaborés et coordonnés à Wroclaw, et offraient un potentiel plus important pour la durabilité à long terme des incidences de la CEC – grâce également à un leadership politique robuste et linéaire. Cette stratégie est également documentée par les diverses activités de recherche et d'évaluation entreprises par l'Université de Wroclaw au cours de l'année CEC. La structure d'exécution de la CEC et les services de la ville pour les affaires sociales et la culture ont avancé une proposition de stratégie pour 2017-2020 et au-delà: «Culture – La tendance!» (Kultura – Obecna!). Par ailleurs, elle maintiendra le projet «mikroGRANTY», une initiative offrant un appui sous la forme de subventions en activité dans le but de renforcer les capacités culturelles locales.

4.5. Cohérence

L'action CEC est pertinente et complémentaire de divers programmes et politiques de l'UE ayant une incidence non seulement sur les interlocuteurs culturels, mais aussi sur ceux liés à l'emploi (avec des répercussions sur le renforcement des capacités, par exemple), à l'entreprise (par exemple, 14 % des entreprises des secteurs culturels et créatifs de Wroclaw ont pris part à la CEC, soit environ 450 sur plus de 3 000 entreprises, tandis que 52 % d'entre elles ont estimé avoir tiré des avantages commerciaux de la CEC et 40,7 % ont signalé une augmentation du chiffre d'affaires en 2016), ou au tourisme (50 000 touristes internationaux supplémentaires ont séjourné dans les hôtels de Wroclaw en 2016 par rapport à 2015).

L'action peut également favoriser les investissements dans l'infrastructure culturelle cofinancée par le Fonds européen de développement régional, comme le montre, par exemple, le succès considérable de la salle de concert Music Forum, cofinancée par le FEDER, qui a récemment ouvert ses portes (avec plus de 500 000 visiteurs en 2016).

4.6. Valeur ajoutée européenne

Comme déjà mentionné et illustré ci-dessus, l'action CEC a eu une incidence qui n'aurait pas été atteinte par les actions des États membres seuls.

Le «label» lui-même est un aspect clé de la valeur ajoutée européenne de cette action, étant donné qu'il agit comme un important générateur d'intérêt de la part des parties prenantes, non seulement de la ville mais aussi de bien plus loin, et offre de grandes possibilités de coopération européenne en matière de partenariat et de transfert de bonnes pratiques, concernant par exemple la création d'une gouvernance solide pour l'exécution de la manifestation CEC, le renforcement des capacités des organisations culturelles locales ou pour attirer des idées de projets provenant de résidents locaux.

5. PRINCIPALES RECOMMANDATIONS, CONCLUSIONS ET ACTIONS DE LA COMMISSION

Sur la base du présent rapport, la Commission conclut que l'action CEC reste pertinente au niveau de l'UE ainsi qu'un atout précieux pour les villes d'accueil, et génère des programmes culturels très étendus qui ont des résultats et des retombées positifs, lesquels ne peuvent, toutefois, pas encore être évalués de manière exhaustive au stade actuel de l'évaluation étant donné le peu de temps écoulé depuis la mise en œuvre de l'année CEC. Comme mentionné précédemment, seules les évaluations menées par les villes hôtes elles-mêmes pourraient fournir une image plus fiable à cet égard.

En outre, la Commission estime que les programmes mis en œuvre par les deux villes lauréates pour 2016:

- étaient innovants et conformes aux objectifs de l'action CEC,
- reflétaient sa dimension européenne (en particulier Wrocław, et dans une moindre mesure Donostia San Sebastian étant donné que la manifestation CEC dans cette dernière était beaucoup plus axée sur les résidents locaux),
- impliquaient des résidents et parties prenantes au niveau local (à San Sebastian, 60 % des projets associaient de différentes manières la population locale et 10 493 heures de volontariat, tandis que Wrocław a conçu des activités visant des groupes spécifiques),
- rendaient la culture accessible à de nouveaux publics au moyen de stratégies spécifiques (telles que les «Vagues d'énergie» à Donostia San Sebastian et «MikroGRANTY» à Wrocław) et
- pourraient donner lieu à des héritages tant matériels (sous la forme d'infrastructures culturelles et logistiques nouvelles ou rénovées, comme cela a été le cas à Wrocław) qu'immatériels (en créant un espace et un vecteur qui ont aidé les communautés à parler, à comprendre et à accepter les divergences passées et en permettant à la ville et à ses résidents de coexister les uns avec les autres à l'avenir, comme cela a été le cas à Donostia San Sebastian) bien que des plans concrets pour le futur fassent défaut à Donostia San Sebastian.

Ces constatations principales confirment celles qui sont ressorties des évaluations CEC de 2015 et précédentes, à savoir que les villes lauréates exécutent des programmes culturels qui sont plus larges et innovants que leur offre culturelle annuelle habituelle, avec une forte

dimension européenne et impliquant les citoyens locaux ainsi que les visiteurs internationaux, conformément aux objectifs du traité et de l'action CEC.

Un autre problème découlant de l'étude externe – partiellement conforme aux constatations des précédentes évaluations des CEC – est le manque de données de référence. Une méthode de procédure idéale d'évaluation de l'action CEC supposerait d'entreprendre une étude d'évaluation ex ante et ex post. Toutefois, les contraintes de budget¹⁴ et de temps¹⁵ permettent uniquement la réalisation de cette dernière, entraînant ainsi un manque de preuves concrètes concernant les bénéficiaires et les incidences de l'action.

Les colégislateurs ont reconnu cette difficulté. En adoptant la décision n° 445/2014/UE, qui s'appliquera aux CEC de 2020 à 2033, le Parlement européen et le Conseil ont décidé de décharger la Commission de l'évaluation pour la confier aux villes lauréates, ces dernières étant les principaux bailleurs de fonds et bénéficiaires de l'action CEC et étant mieux placées pour collecter toutes les données nécessaires. Une telle exigence encouragera les activités de collecte des données par les villes candidates et futures lauréates, dès les premiers stades du programme. De la sorte, elle contribuera également à aider les CEC à parfaire la réalisation de leurs programmes pour qu'elle corresponde aux objectifs fixés pour l'année de la manifestation. Afin d'aider les villes dans cette entreprise, la Commission a publié des lignes directrices sur son site internet¹⁶.

Après huit exercices similaires d'évaluation annuelle – portant chaque fois sur deux villes CEC différentes – l'étude externe n'inclut qu'un nombre limité de recommandations, dont la plupart sont très spécifiques et liées à des dimensions anecdotiques de l'action CEC au niveau global. Elles complètent utilement les nombreuses recommandations formulées les années précédentes et approuvées par la Commission, en particulier la nécessité d'établir des modalités institutionnelles en temps utile, de mettre en place une équipe stable et efficace chargée de l'exécution, bénéficiant d'un soutien politique solide, de garantir l'appui et l'implication au niveau national, d'assurer le bon équilibre entre contrôle et indépendance artistique, de maintenir l'engagement des parties prenantes culturelles, d'intégrer la coopération européenne dans le programme culturel tout en travaillant activement à l'extension de la participation de la population à la culture, et de planifier l'héritage à un stade précoce¹⁷. La Commission partage les recommandations générales de l'évaluateur, selon lesquelles l'action CEC devrait se poursuivre, et la décision n° 445/2014/UE prévoit déjà cette continuation jusqu'en 2033. À un niveau plus spécifique, l'évaluateur recommande aux villes de collecter et d'analyser les mégadonnées et recommande une révision du formulaire de candidature afin de voir comment les villes candidates prévoient de le faire. Tout en reconnaissant l'intérêt pour les villes d'accueil de faire un meilleur usage des mégadonnées, la Commission ne peut inclure dans le formulaire de candidature des critères qui ne sont pas explicitement mentionnés dans la décision régissant l'action CEC. Elle examinera néanmoins de quelle façon les mégadonnées peuvent être mieux abordées dans ses lignes directrices pour l'évaluation, comme le recommande également l'évaluateur.

¹⁴ Le budget affecté aux travaux d'évaluation est proportionné au niveau des fonds octroyés directement par l'UE à l'action CEC, qui se limite au Prix Melina Mercouri de 1 500 000 EUR par CEC.

¹⁵ La décision n° 1622/2006/CE exige que la Commission effectue l'évaluation immédiatement après l'année de la manifestation.

¹⁶ Disponible à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/capitals-culture-city-own-guide_en.pdf

¹⁷ Voir le compendium des recommandations précédentes à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/ecoc-compendium-recommendations_en.pdf.

En outre, la Commission partage la recommandation des contractants, selon laquelle le soutien formel et informel apporté par le jury de suivi pendant la phase d'élaboration d'une année CEC revêt une importance fondamentale et devrait se poursuivre. Il en va de même pour les visites dans les villes désignées.

Enfin, en ce qui concerne les recommandations spécifiquement adressées aux institutions de l'UE, la Commission souligne, comme le recommande l'évaluateur, que les rapports d'avancement et de suivi accordent déjà une attention explicite aux questions couvertes par les critères de sélection exposés dans la décision n° 445/2014/UE et que les propositions des villes concernant le suivi et l'évaluation soient examinées à divers moments pendant les procédures de sélection et de suivi.