

Pour une ligue « amateur » des Capitales Européennes de la Culture ?

Par Robert Alagjozovski

Collaborateur de l'Association Marcel Hicter

Les candidatures infructueuses de Molenbeek et de Namur au titre de Capitale européenne de la culture soulèvent des questions importantes. Pour comprendre pourquoi, nous devons élargir le débat et replacer l'écosystème ECOC (Capitales européennes de la culture) dans son cadre approprié: l'échelle européenne. Le concours, tel qu'il fonctionne actuellement, garantit-il véritablement l'égalité entre les villes candidates ?

Introduction

Dans la Fédération Wallonie-Bruxelles, ces expériences ont mis en évidence la force des projets ancrés dans la participation citoyenne, mais aussi la difficulté de les faire reconnaître lorsqu'ils se heurtent à des logiques politiques plus larges, souvent déconnectées des réalités du terrain.

Repenser le modèle des CEC apparaît donc comme une nécessité démocratique : l'objectif devrait être de créer un mécanisme capable de valoriser les territoires en transition, les initiatives culturelles qui favorisent l'autonomisation, et les villes telles que Molenbeek et Namur, mais aussi Lviv (Ukraine) — autre candidate solide qui a perdu face à Nikšić (Monténégro) — qui aspirent à contribuer à un projet culturel européen plus centré sur les citoyens.

Ces deux décisions ont été prises au moment où la première évaluation intermédiaire de la Commission pour la période 2020-2033 a été rendue publique. Dans cette évaluation, il y a toutefois une recommandation importante, mais timide, sur la manière d'équilibrer davantage la concurrence entre les villes, ce qui pourrait à l'avenir améliorer les chances de candidats tels que Molenbeek.

Mais l'évaluation n'indique aucun changement structurel permettant de surmonter les sélections nationales avec toutes leurs imprécisions. Elle n'a pas non plus d'incidence sur la manière dont les pays de l'AELE/EEE/candidats (potentiels) rivalisent avec les États membres de l'UE pour obtenir ce titre prestigieux. L'objectif de cet article est de proposer un changement qui réduirait le déséquilibre entre les États membres et les États non membres, mais aussi au sein même des États membres, et qui créerait un système plus équitable par rapport aux disparités nationales, socio-économiques et politiques dans lesquelles les différentes villes sont parfois en concurrence.

De la culture comme gloire à la culture comme politique d'élargissement

La Capitale européenne de la culture, qui a vu le jour en 1985 à l'initiative des ministres grec et français de la Culture, Melina Mercouri et Jack Lang, est devenue l'« action phare » de l'UE, célébrant la « riche diversité culturelle de l'Europe ». En 2017, un changement a été apporté, permettant l'organisation d'un concours tous les trois ans entre les villes des pays de l'EEE/AELE, des pays candidats et des pays candidats potentiels, géré et supervisé par la Commission européenne. L'un des critères d'éligibilité est que le pays doit participer au programme « Europe créative ».

La décision d'étendre les programmes de l'UE, non seulement dans le domaine de la culture, avec le programme « Europe créative », mais aussi dans ceux de l'éducation, de la recherche, de la société civile, etc., est l'une des étapes cruciales et l'un des meilleurs exemples d'utilisation de la culture

comme soft power, comme diplomatie culturelle, comme promoteur des valeurs européennes, de la pacification, du partage d'expériences communes, des pratiques collaboratives, etc.

Je dirais que les pratiques collaboratives, non seulement entre les membres de l'UE, mais aussi avec les pays voisins, y compris les pays candidats et les candidats potentiels, grâce au mécanisme de participation aux programmes culturels et autres de l'UE, sont un excellent exemple de la manière dont l'intégration, la cohésion et le partage d'espaces communs peuvent fonctionner avant même la mise en place de mécanismes juridiques et autres mécanismes contraignants plus rigoureux.

De l'élargissement à la diplomatie culturelle

En outre, la décision étant en soi un acte de diplomatie culturelle, l'intégration des pays de l'EEE/AELE, des pays candidats et des candidats potentiels s'inscrit parfaitement dans les autres priorités et la politique extérieure globale de l'UE.

L'évaluation évoque « l'aspect externe de l'EcoC » et l'aligne sur « la politique d'élargissement de l'UE » ainsi que sur « le nouvel agenda européen pour la culture, qui vise à renforcer la diplomatie culturelle et les relations culturelles internationales » dans des régions stratégiquement importantes telles que le sud de la Méditerranée, l'Europe orientale et l'Asie centrale, en coordination avec le Service européen pour l'action extérieure. La plateforme de diplomatie culturelle de l'UE est une autre plateforme mentionnée dans l'évaluation qui peut non seulement favoriser les collaborations transfrontalières, l'échange de connaissances et l'accès au marché, mais aussi « aider les artistes, les institutions culturelles et les entreprises créatives européennes à étendre leur portée et leur influence à l'échelle mondiale ».

Les capacités des Capitales européennes de la Culture non membres de l'UE

Depuis 1985, sur les 82 villes différentes de tous les États membres de l'UE (y compris le Royaume-Uni jusqu'au Brexit en 2020), 5 provenaient de pays non membres de l'UE : l'Islande (2000), la Turquie (2010), la Norvège (2000, 2008, 2024), la Serbie (2022) et la Macédoine du Nord (2028). »

L'évaluation, qui incluait Novi Sad et Bodø, ne révèle aucune différence entre les CEC non membres de l'UE et celles de l'UE. Au contraire, Bodø est saluée pour sa dimension régionale, à savoir sa capacité « à impliquer toute une région dans des initiatives culturelles qui favorisent le développement régional et la croissance locale, ainsi que la collaboration au niveau européen ». Et Novi Sad figurait parmi le tiers rare des CEC qui « ont réussi à mener à bien leur année conformément à leur budget initialement prévu (+/- 5 %) ». De plus, les ONG de Novi Sad ont réussi à financer 23 projets grâce à des programmes de l'UE tels que Europe créative, L'Europe pour les citoyens, Erasmus+ et les programmes de coopération transfrontalière Interreg-IPA, à l'instar d'autres villes CEC de l'UE.

Des différences structurelles

Il existe toutefois des différences structurelles pour les villes non membres de l'UE qui sont en lice pour le titre. La composition du jury reste inchangée, avec 10 experts indépendants, sans la possibilité dont disposent les États membres de l'UE d'ajouter jusqu'à deux experts nationaux désignés par les autorités nationales organisant le concours dans leurs États membres respectifs, ce qui, bien que possible, se produit toujours. Les experts nommés par les États membres ne participent qu'au concours du pays qui les a désignés. L'absence d'experts nationaux dans les concours entre les villes de l'EEE/AELE et les pays candidats (potentiels) affaiblit déjà l'évaluation des candidatures, car l'expertise sur les pays concernés peut toujours contribuer à une décision plus éclairée.

Pouvons-nous créer une « ligue des capitales européennes de la culture » basée sur d'autres principes ?

Contrairement à d'autres recommandations et conclusions, les évaluations intermédiaires ne proposent aucun changement pour les villes des pays (potentiellement) candidats et des pays de l'AELE/EEE, à l'exception de l'« élargissement de l'éligibilité ». Ce que j'ai l'intention de proposer ici s'appuie sur ce qui est déjà évoqué dans l'évaluation. Il s'agit du rôle central que joue la Commission européenne dans la gestion globale de l'action, en soutenant les États membres, le panel d'experts et les villes.

Le coût de l'action pour le budget de l'Union européenne oscille entre 3,4 millions d'euros et plus de 5 millions d'euros par an, en fonction du nombre de Capitales européennes de la culture désignées pour une année donnée (minimum 2, maximum 3). Ces coûts sont intégrés dans le budget annuel du programme Europe créative. En dehors de cela, l'Union européenne ne verse que 1,5 million d'euros pour le prix Melina Mercouri, sur recommandation du jury au début de l'année du titre. Le financement des différentes Capitales européennes de la culture provient plutôt de sources externes, locales, régionales et nationales, qu'une ville doit réussir à coordonner pour garantir le succès de l'année du titre.

Si cet investissement plutôt modeste peut être salué comme une preuve de l'efficacité de ce programme, je proposerais en fait le contraire. Au lieu d'accroître le rôle des États membres, et peut-être de l'étendre aux pays candidats (potentiels) et aux pays de l'AELE/EEE, il vaut mieux que la Commission européenne conserve tous les aspects gestionnaires du programme, comme elle le fait actuellement, pour les pays candidats (potentiels) et les pays de l'AELE/EEE.

Cette décision permettra également de surmonter certains événements négatifs, mentionnés discrètement dans l'évaluation.

L'avantage commun : l'ingérence politique des acteurs locaux

L'évaluation fait état des inquiétudes des parties prenantes qui ont souligné le risque que des facteurs externes affectent la concurrence. Elles constatent que les changements de direction politique au niveau local avant la soumission du deuxième dossier de candidature pourraient entraîner une refonte complète de la candidature initiale pour laquelle la ville avait été présélectionnée. Elles proposent de limiter les modifications apportées au dossier de candidature initial afin d'éviter un tel risque.

Il est important de souligner cette ingérence politique, car, même si elle est mentionnée de manière très discrète dans l'évaluation, elle est omise dans le document du personnel. Et cela ne devrait pas être le cas. En effet, cela s'est produit à de nombreuses reprises au fil des ans. De plus, on peut affirmer que ce n'est que lorsque les pouvoirs politiques locaux sont restés les mêmes ou équilibrés au fil des ans que les conditions stables ont permis aux CEC de se développer et finalement d'être mises en œuvre, conformément à l'idée initiale. La limitation des modifications n'est pas une bonne idée, car les progrès entre le premier et le deuxième dossier de candidature sont des critères importants pour le jury, à condition bien sûr qu'ils résultent d'une maturation interne du processus. Au contraire, je soutiens l'idée que la période de neuf mois est en réalité courte et qu'elle peut être prolongée afin de permettre la prise en compte et l'intégration réelle des remarques du jury.

L'intérêt commun : apprivoiser les dragons nationaux

Les décideurs politiques nationaux jouent un rôle essentiel dans le succès de la CEC, non seulement en tant que principale source de financement, mais aussi en participant activement à l'élaboration et à la mise en œuvre du programme culturel lui-même, et en s'impliquant fortement dans les groupes de pilotage et les conseils d'administration. Bien que l'évaluation affirme que cela « signifie que les CEC conçoivent et mettent en œuvre leurs programmes en collaboration avec les acteurs nationaux plutôt que de manière isolée », il convient de mesurer dans quelle mesure cet engagement relève davantage de la pression que de la coordination.

À cet égard, on peut se demander si les initiatives nationales telles que la création de la capitale italienne (en 2015) ou portugaise de la culture en 2022 constituent un alignement ou une correction de la décision du jury concernant la CEC. Le cas le plus radical s'est produit en Pologne, où le ministère de la Culture a introduit la capitale polonaise de la culture peu après l'élection de Lublin comme CEC en 2024. Sous le prétexte peu convaincant de ne pas perdre l'élan des dossiers de candidature solides des autres villes candidates, le ministère polonais a décidé de fixer une ligne de trois ans pour toutes les villes perdantes du concours de la CEC, Bielsko-Biała (2026), Katowice (2027) et Kołobrzeg (2028). Cette décision rend non seulement absurde l'idée même du concours de la CEC, mais compromet également sérieusement la mise en œuvre de la CEC Lublin 2029, car elle donne la priorité aux titres de capitale nationale plutôt qu'à celui de CEC, ce qui peut entraîner le report des obligations envers la CEC.

Je suis donc d'accord avec l'une des conclusions, et j'insiste même sur l'importance de formaliser l'accord entre les villes désignées, la Commission européenne et les ministères nationaux, en coordonnant, mais en permettant une certaine forme de contrôle par le jury et la Commission européenne sur le respect et le calendrier de l'allocation des ressources nationales et locales prévues.

Je suggérerais également que la Commission, de son côté, obtienne davantage de fonds afin d'être perçue comme un partenaire plus fiable et plus engagé. En effet, comme nous l'avons vu dans la ville périphérique de Novi Sad, les équipes de la CEC et d'autres acteurs « de terrain » déploient leurs efforts et leur créativité pour rivaliser et obtenir le soutien des programmes de l'UE par le biais de candidatures à des projets.

Conclusion n° 1 : pas de divisions politiques dans la ligue

L'une des décisions les plus difficiles à prendre, compte tenu du déséquilibre entre les pays de l'AELE/EEE, les pays candidats et les candidats potentiels, a été prise fin octobre 2025, lorsque le panel d'experts a décidé de choisir Nikšić (Monténégro) plutôt que la ville de Lviv (Ukraine). L'extension du statut de pays candidat à l'UE à l'Ukraine, à la Géorgie et à la Moldavie en 2022 et 2023 a rendu les deux premiers pays éligibles au concours ouvert aux villes des pays de l'AELE/EEE, aux pays candidats et aux candidats potentiels, car ces deux pays participent également au programme Europe créative. Cette décision inattendue, qui doit encore être étayée par le rapport de sélection non encore publié, a laissé les connaisseurs culturels sous le choc, compte tenu des capacités de Lviv, de la situation en Ukraine, mais aussi de la renommée des experts qui ont aidé l'équipe de la ville à préparer le dossier de candidature.

L'initiative CulturEUkraine de Kaunas 2022 a été très appréciée en tant que réponse directe à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, soulignant le rôle de la CEC dans le soutien culturel et institutionnel concret apporté aux artistes et aux créatifs déplacés par les conflits. Hébergé dans l'ancienne poste de la ville, le projet a fonctionné comme une plateforme de solidarité transfrontalière, adaptant rapidement son programme afin d'obtenir des financements pour des activités célébrant et soutenant la culture ukrainienne et les réfugiés.

Si le dossier de candidature immédiat, partiel et non fondé sur le long terme de Kaunas a été salué, comment se fait-il alors que l'ambition culturelle de la candidature héroïque, sanglante, de Lviv à la CEC ait été rejetée ?

Conclusion n° 2 : équilibrer les inégalités

Ainsi, au lieu d'accroître l'implication des États membres et de leurs ministères, la Commission européenne devrait assumer l'entièvre responsabilité et créer un nouveau cadre pour les villes candidates, distinct de celui des États membres. Il a déjà été noté que le nombre de candidatures peut être beaucoup plus faible dans certains petits États membres, comme celui de Malte pour 2018, ou dans des situations où le titre de CEC a déjà été attribué à plusieurs reprises (comme le Luxembourg, qui a accueilli trois CEC). Cela entraîne le risque que certaines années, les CEC soient moins performantes, ce qui nuit à long terme au prestige et à la valeur de la marque CEC.

Dans l'évaluation, certains groupes de discussion ont également souligné l'importance de tenir compte de la taille des villes pour préserver la marque et la qualité de la CEC. Les participants ont souligné que la sélection croissante de villes plus petites pourrait constituer une menace pour la marque CEC, en particulier si les grandes villes ne sont pas choisies pendant plusieurs années consécutives. Ils ont fait remarquer qu'il était difficile de comparer et de mettre en concurrence des villes de tailles, de populations et de capacités différentes. Une telle comparaison serait également compliquée pour les membres du jury.

L'évaluation révèle que certains répondants remettent en question le concept et la signification de la « ville », qu'ils jugent dépassés, et estiment qu'ils pourraient être remplacés par celui de « territoire », permettant ainsi aux provinces, aux régions et aux alliances de petites villes (comprenant une ville principale) de participer également.

Le concept de sélection nationale pour les projets à dimension européenne devrait donc être supprimé, et le concours pourrait être divisé en plusieurs catégories. Ces catégories peuvent facilement être élaborées à partir des différentes réussites mises en avant dans les nombreuses évaluations et études sur les CEC réalisées par différentes experts.

Une catégorie formelle pourrait se référer à la taille, au territoire : capitales ou mégapoles ; villes municipales ou périphériques (comme Elefsina et Molenbeek) ; conglomérats régionaux, initiatives transfrontalières (comme l'était en fait Nova Gorica/Gorizia).

Une autre catégorie pourrait se référer au concept porté par la candidature. Les villes candidates pourraient choisir si leur candidature relève de la catégorie du développement des ICC, de la régénération urbaine par la culture, de l'autonomisation des citoyens et de la promotion de la cohésion sociale, etc. En étant prédéterminée, la sélection pourrait véritablement se baser sur les meilleurs candidats dans une certaine « ligue ».

Dans l'état actuel, le jury mélange tout le temps les choses et peut considérer comme une faiblesse un élément qui n'est pas au centre de la candidature et de son concept. Bien sûr, si vous ajoutez des aspects supplémentaires au concept principal, c'est un avantage, mais si vous vous concentrez sur la participation civique, vous ne pouvez pas être jugé/blâmé parce que vous n'avez pas inclus la monétisation de la culture dans votre argumentaire de candidature.

Je pense que si ces améliorations étaient introduites dans le programme principal, les candidatures comme celle de Molenbeek, fondée sur la transformation de la ville, la cohésion sociale et l'autonomisation, la redéfinition des valeurs de ce que signifie être européen aujourd'hui, puissent facilement perdre face à des villes qui se concentrent sur d'autres questions.

Références

Commission européenne. (2025). Première évaluation intermédiaire de l'action « Capitale européenne de la culture » (CEC) 2020-2033.

Commission européenne. (2025). Document de travail des services de la Commission : Évaluation accompagnant le document Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur la première évaluation intermédiaire de l'action « Capitales européennes de la culture » pour la période 2020-2033, (COM(2025) 587 final).

Commission européenne. (2018). Document de travail des services de la Commission : Un nouvel agenda européen pour la culture - Informations générales accompagnant le document Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions Un nouvel agenda européen pour la culture (COM(2018) 267 final).

Plateforme des relations culturelles

Décision (UE) 2017/1545 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2017 modifiant la décision n° 445/2014/UE établissant une action de l'Union en faveur des Capitales européennes de la culture pour les années 2020 à 2033 (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)