

Evaluation conjointe des programmes Intra-ACP de soutien à la culture ACP Cultures, ACP Films ACP Cultures+

Résumé exécutif

Le présent résumé présente la synthèse des résultats de l'évaluation conjointe des Programmes intra-ACP d'appui à la culture - ACP Cultures, ACP Films et ACP Cultures+ - réalisée en novembre 2015 et mai 2016.

Les Programmes ACP Cultures et ACP Films, financés par le 9ème FED, sont désormais finalisés, et donc la présente analyse correspond à l'évaluation finale. ACP Cultures+, financé par le 10ème FED, est en cours, donc il s'agit d'une évaluation à mi-parcours.

Selon les termes de référence de la mission, l'objectif de cette étude est d'évaluer dans quelle mesure l'aide de la CE apportée depuis 2007 au secteur de la culture des pays ACP a été pertinente, efficiente et efficace, et son impact durable, pour le soutien, renforcement et structuration du secteur des industries culturelles dans les pays ACP.

L'évaluation des Programmes a été réalisée sur la base d'une revue des tous les documents relatifs à leur gestion, aux projets financés et aux autres activités mises en œuvre dans chacun des trois Programmes. Une évaluation individuelle des résultats atteints a été réalisée pour tous les projets subventionnés terminés à la date de l'évaluation. Les projets en cours ont été analysés en termes de leur contenu et de l'état d'avancement actuel. Des bénéficiaires, professionnels et autorités ACP des secteurs d'activité culturelle ont été également consultés par le biais d'un questionnaire. Le taux de réponse a été faible, mais les informations apportées ont servi pour conforter et enrichir les analyses effectuées sur la base des documents consultés.

Contexte

Les trois Programmes évalués s'insèrent dans la stratégie de coopération pour le développement de l'UE avec le Groupe d'Etats ACP. La coopération entre les deux parties est encadrée par l'Accord de Cotonou qui assigne le même degré de priorité au développement culturel qu'au développement économique et social. La culture y est identifiée comme l'un des cinq domaines de coopération entre l'UE et les pays ACP et un des axes fondamentaux sur lequel doit s'appuyer le développement durable des pays partenaires. La volonté politique des Etats ACP dans ce sens a été formellement manifestée dans les déclarations des ministres de la culture ACP de 2003 (Dakar) et de 2006 (Santo Domingo), avec la réaffirmation de la volonté des Etats de développer des politiques culturelles au niveau national et une coopération accrue dans ce domaine, destinées à renforcer la contribution de la culture au développement des pays ACP.

Le Groupe d'Etats ACP dispose d'un Secrétariat général basé à Bruxelles, qui sert de relais dans les relations du Groupe ACP avec l'UE – le Secrétariat ACP (SACP).

La coopération intra-ACP s'inscrit dans le cadre de la coopération et de l'intégration régionale et couvre l'ensemble des opérations régionales dont les actions profitent à de nombreux Etats ACP ou à la totalité de ceux-ci. Elle vise à répondre aux défis communs auxquels sont confrontés les pays ACP par des opérations qui transcendent l'appartenance géographique. Une intervention intra-ACP est envisagée lorsque l'action au niveau national et/ou régional

n'est pas possible ou moins efficace, afin d'apporter une valeur ajoutée par rapport à des opérations mises en œuvre avec d'autres instruments de coopération.

Description des Programmes

L'objectif global des trois Programmes est d'augmenter la contribution des secteurs d'activité culturelle à la lutte contre la pauvreté, au développement socio-économique et durable des pays bénéficiaires, par une structuration des secteurs visés et une meilleure circulation des œuvres et diffusion de la culture des pays ACP. Ils visent également à préserver leur diversité culturelle.

	Budget		Activités		Signature conv. de financement
Programmes 9 ^{ème} FED					
ACP Cultures	Budget total	6,33 M€	Fonds de subventions ¹	2,3 M€	7/11/2006
	Budget gestion	0,4 M€	Observatoire Culturel ACP	0,87 M€	
	Information /com.	0,05 M€	Projet BIT/CNUCED/UNESCO	2,54 M€	
ACP Films	Budget total	8,0 M€	Fonds de subventions ²	6,5 M€	20/07/2006
	Budget gestion	1,2 M€	Soutien juridique aux prod.	0,05 M€	
	Information /com.	0,1 M€			
Programme 10 ^{ème} FED					
ACP Cultures+	Budget total	30,0 M€	Fonds de subventions ²	23,5 M€	8/02/2011
	Budget gestion + com. et autres activités	3,78 M€	Volet politiques culturelles		

Les trois Programmes ont été mis en œuvre par le SACP, avec l'assistance technique, dans chacun des trois Programmes, d'une équipe ad-hoc pour la gestion courante et le suivi des projets financés.

La méthode de mise en œuvre choisie était partiellement décentralisée et partiellement conjointe, avec DEVCO qui a assuré le suivi et avalisé les décisions significatives prises pendant leur exécution.

Il était prévu que pour le Projet multi-agences² (uniquement) l'autorité contractante serait la CE.

Les Programmes 9^{ème} FED ont eu une durée totale (phase opérationnelle) de 4 ans.

La phase opérationnelle d'ACP Cultures+ est prévue de terminer en février 2019.

Justification des Programmes évalués

En termes de pertinence, les Programmes sont pleinement cohérents avec les politiques d'action extérieure de l'UE et les stratégies de développement de l'UE et du Groupe ACP. En visant à structurer les secteurs d'activité culturelle, les Programmes cherchent à valoriser le potentiel de ces secteurs en termes de développement socio-économique et répondent ainsi à l'objectif principal de la coopération EU/ACP qui est la réduction de la pauvreté et un développement humain intégral dans les pays partenaires.

Les Programmes ont été conçus pour répondre aux principaux besoins des secteurs d'activité culturelle ACP, qui bien que hétérogènes en raison de situations géographiques, démographiques sociales, économiques et culturelles très différentes, sont fortement limités dans leur potentiel de développement par la rareté de financements disponibles au niveau national et international et leur faible capacité de génération de ressources financières. Aussi, le renforcement des capacités artistiques et techniques des professionnels ACP de la culture (créateurs, artistes, producteurs, techniciens, managers, entrepreneurs...), l'accès aux marchés, le développement des publics, la mise en réseaux des opérateurs et artistes ACP, avaient été identifiés comme des conditions indispensables pour la structuration et le développement des secteurs visés. De plus, l'absence de politiques culturelles et d'un cadre réglementaire adéquat dans la plupart des pays ACP affaiblit le potentiel de développement des opérateurs culturels.

¹ Mis en œuvre par appel à proposition (AAP)

² Projet multi-agences ACP/BIT/CNUCED/UNESCO, dans le cadre d'ACP Cultures

Pertinence de l'architecture des Programmes et logique d'intervention

L'élaboration des Programmes 9^{ème} FED s'est appuyé sur l'expérience et leçons tirées du premier programme d'appui au secteur cinéma et audiovisuel intra-ACP (8^{ème} FED, mis en œuvre entre 2000 et 2003) et du soutien de l'UE à des événements culturels ACP (FESPACO, Biennale de Dakar, MASA, etc.)³. Les Programmes ont ainsi remplacé des activités d'appui à la culture « tous ACP » plutôt dispersées par un dispositif unique prenant la forme de Programmes d'appui structurés et structurants. ACP Cultures est le premier programme intra-ACP proprement dit comportant des appels à proposition couvrant des secteurs d'activité culturelle autres que le cinéma. Les Programmes 9^{ème} FED apportaient une forte innovation en termes de gestion partiellement décentralisée et se voulaient « exploratoires » en termes de secteurs d'intervention au niveau intra-ACP, ce qui peut justifier les montants relativement faibles par rapport aux besoins des secteurs.

L'élaboration d'ACP Cultures+ a capitalisé sur l'expérience des deux Programmes précédents, améliorant tant les modalités de gestion que le contenu des activités mises en œuvre, avec un important gain de pertinence, efficacité et efficacité par rapport au 9^{ème} FED. L'augmentation et regroupement des ressources dans un seul Programme 10^{ème} FED sont ainsi pleinement justifiés.

Les trois Programmes sont adressés aux 79 pays ACP et à tous les secteurs d'activité culturelle.

Une partie majoritaire des ressources (74% sur le 9^{ème} FED et 61% sur le 10^{ème}) ont été canalisés vers le secteur du cinéma et de l'audiovisuel. Tous les autres secteurs recevaient 26% (9^{ème} FED) et 39% (10^{ème} FED) des financements disponibles.

Dans le cas d'ACP Cultures en particulier, les objectifs et l'amplitude de secteurs visés paraissent disproportionnés par rapport aux moyens du Programme, notamment en l'absence d'une quelconque priorisation des secteurs ou d'activités à financer. Le budget destiné au renforcement des capacités des opérateurs n'était que de 2,3 M€, ce qui, avec des montants individuels de subvention d'environ 200 - 300 K€, ne pouvait que financer au maximum qu'entre 8 et 10 projets, ce qui pour 79 pays se traduit par une dilution trop importante des efforts. Une partie significative du budget (2,54 M€) est allé au Projet multi-agences qui n'avait pas pour vocation de renforcer directement les opérateurs ACP.

Le choix de privilégier le secteur cinéma et audiovisuel, notamment au 9^{ème} FED, a pu être justifié par la volonté de pérenniser un appui historique de l'UE à ce secteur. Il présente des fortes synergies avec d'autres secteurs culturels et recèle un potentiel de développement économique important, en raison de son imbrication avec la production d'images et autres produits audiovisuels (dans la publicité, dans l'éducation, et dans une grande partie du contenu véhiculé par les NTIC).

L'efficacité de la gestion et de la mise en œuvre

L'intervention des unités de gestion des Programmes (UGP) du 9^{ème} FED, composées de deux experts chacune, a été essentiellement destinée à assurer le respect des procédures FED liées à l'octroi de subventions, à assurer la communication et à mettre en œuvre l'Observatoire culturel ACP et les activités de soutien juridique aux producteurs cinématographiques.

L'efficacité du dispositif a été pénalisée par le fait d'avoir une UGP distincte dédiée à chaque Programme, dont la taille n'était pas suffisante pour pouvoir profiter des économies d'échelle dans la mise en œuvre des activités. Des retards importants et pertes d'efficacité ont été constatés en raison des difficultés liées aux équipes des UGP (forte rotation) et difficultés de coordination avec le SACP, qui ne dispose pas, depuis 2011, des équipes nécessaires dans le secteur de la culture pour assurer pleinement l'exécution et le suivi des Programmes. Lors de la mise en œuvre des Programmes 9^{ème} FED (c'est-à-dire, avant 2011), un responsable du secteur Culture était en poste au SACP et avait comme responsabilité le suivi de l'exécution.

³ Voir Rapport d'évaluation du PROGRAMME D'APPUI AUX MANIFESTATIONS CULTURELLES DES PAYS ACP DANS LES ETATS MEMBRES DE L'UNION EUROPEENNE, décembre 2005.

Dans le cas du 10^{ème} FED, le niveau d'efficience s'est amélioré avec la mise en place d'une seule AT (assistance technique), qui fonctionne au sein du SACP, avec une équipe étoffée assurant toutes les tâches liées à la gestion du Programme, les subventions aux opérateurs, le volet politiques culturelles et la communication. L'équipe a tout de même connu une certaine rotation d'experts et des difficultés de coordination avec le SACP, qui n'a toujours pas, à la date de la mission d'évaluation, de chargé d'affaires responsable de la coopération dans le secteur culturel. DEVCO a dû, dans ces circonstances, assurer une forte présence dans le suivi et le monitoring du Programme afin de renforcer la qualité de l'exécution.

Efficacité des Programmes

Chaque Programme a une batterie différente d'activités qui sont analysées comme suit :

ACP Cultures

Le Projet multi-agences, qui avait comme objectif de renforcer l'environnement des secteurs culturels dans 5 pays pilote, s'est avéré totalement inefficace, sans résultats.

L'activité Observatoire culturel, qui avait comme but de contribuer à améliorer la gouvernance de la culture dans les pays ACP, n'a pas atteint des résultats significatifs. Cependant, ceci a permis d'établir des bases pour poursuivre l'objectif d'amélioration des politiques publiques dans le secteur dans le cadre d'ACP Cultures+.

Dans le volet destiné à l'octroi de subventions par appel à proposition, 6 projets ont été financés, couvrant 15 pays ACP, dont la moitié en Afrique de l'Ouest. 4 d'entre eux ont eu des résultats satisfaisants et en accord avec les documents de projet respectifs et 1 autre a été partiellement satisfaisant. Le projet restant n'a pas été concluant.

Les projets ont permis de renforcer des compétences des professionnelles et les capacités des opérateurs impliqués, notamment dans les secteurs du théâtre, l'art numérique et la danse en Afrique de l'Ouest.

ACP Films

Considérant les moyens disponibles, les résultats escomptés ont été atteints à un niveau satisfaisant dans les domaines de la production, circulation et visibilité d'œuvres ACP et renforcement des capacités des professionnels ACP.

L'appel à propositions a été efficace en termes de financement de projets, avec 22 projets financés, dont 19 ont atteint des résultats en conformité avec les documents de projet respectifs. Les résultats escomptés dans le domaine de la production ont été particulièrement positifs, car 11 des 12 œuvres financées ont été menées à bonne fin et diffusées dans différents circuits, nombreux à l'international et dans des festivals de prestige. Les résultats dans le domaine de la formation sont positifs car 4 des 6 projets ont eu des résultats, sachant que les projets de production ont également contribué à renforcer les capacités des professionnels impliqués dans les projets (environ 200 professionnels).

En revanche, les résultats attendus du Programme dans le domaine de la distribution/promotion et diffusion n'ont majoritairement pas été atteints, car seulement 3 projets sur 6 dans ce domaine ont eu un résultat partiellement positif.

Concernant l'activité de soutien juridique, le mécanisme offert a été sous utilisé. Ceci dit, ce volet comportait un budget limité, qui ne permettait pas d'atteindre des résultats trop significatifs

ACP Cultures+

Concernant les projets financés par AAP, qui correspond à l'essentiel du Programme, pour l'ensemble des deux appels à proposition, en moyenne 10% du montant total de demandes de financement reçues a pu être effectivement financé.

La grande majorité (24 sur 27) des projets terminés ont atteint une partie significative des résultats escomptés. Cependant, dans certains cas, **le Programme manque d'informations sur la capitalisation réalisée ou potentielle de ces résultats**. En termes de renforcement des

capacités, la plupart des projets ont eu des résultats positifs en termes de formation de techniciens, artistes ou managers.

Dans l'ensemble, les résultats sont atteints à un degré élevé en termes de soutien à la production et à la professionnalisation.

Il est à noter que lors du 2^{ème} appel à proposition, pour la première fois, il y a eu **plus de porteurs de projets en provenance des pays ACP qu'européens**, ce qui démontre **le renforcement de capacités des opérateurs ACP**. On constate une **forte augmentation du nombre de bénéficiaires en provenance des Caraïbes et d'Afrique de l'Est**, ainsi qu'une plus large diversité dans l'origine géographique des projets : **des actions ont (eu) lieu dans plus de 80% des pays de la zone ACP**.

Les résultats atteints par les projets financés permettent de dire que la **qualité** des œuvres cinématographiques et audiovisuelles ACP s'est **améliorée**. Les bons résultats affichés par les films produits, avec une forte diffusion dans les festivals internationaux et des sorties en salle dans différents pays montrent que la circulation d'œuvres a augmenté.

Pour les autres secteurs d'activité, c'est dans les **arts de la scène, y compris la musique**, où le Programme a eu des bons résultats en termes de qualité de la production. **La danse et le théâtre montrent des résultats positifs en termes d'une meilleure circulation nationale et internationale**, avec des œuvres créées/produites dans le cadre des projets faisant l'objet d'un nombre important de représentations, tant dans des pays ACP qu'en Europe.

Tous les projets financés et amenés à bon terme ont un impact sur les compétences et capacités des opérateurs culturels impliqués. La participation à un projet exigeant en termes de gestion et mise en œuvre renforce les capacités des techniciens, des opérateurs concernés et des gestionnaires des structures bénéficiaires et partenaires.

Pour ce qui est de l'activité de soutien à la formulation et mise en œuvre de politiques culturelles dans les pays ACP, les activités réalisées ne paraissent pas à ce stade avoir eu des résultats significatifs

Impact

L'analyse des projets financés et de l'évolution des différents secteurs révèle que les secteurs d'activité couverts par des subventions montrent une amélioration dans la structuration des opérateurs bénéficiaires. Leurs capacités managériales sont renforcées et, en conséquence, leur capacité d'action, capacités productives et potentiel d'impact au niveau de chaque secteur s'améliorent.

La circulation et visibilité des œuvres ACP, en particulier dans le secteur cinéma et audiovisuel se sont améliorées au niveau international. **L'impact ne peut se consolider que si le flux d'œuvres ACP de qualité se poursuit, ce qui nécessite d'une continuité dans l'accès à des financements pour le soutien de la production.**

Les partenariats établis se sont traduits par des collaborations et des échanges durables entre opérateurs de différents pays, même si les partenariats paraissent plus pérennes s'il s'agit des opérateurs de pays relativement proches géographiquement et culturellement. **Ces collaborations renforcent le potentiel d'impact des projets, en profitant des synergies dans la production, compétences techniques, circulation, accès aux marchés.**

La visibilité des programmes est forte, car la coopération intra-ACP et l'UE ont été visibles à travers la communication directement effectuée par les UGP ou Assistance technique et dans les œuvres et activités réalisées dans le cadre de chaque projet financé.

En revanche, les Programmes intra-ACP sont **faibles en termes d'amélioration de la gouvernance de la culture**, notamment d'amélioration de l'environnement réglementaire des secteurs culturels.

Conclusions

Sur la pertinence

Les Programmes intra-ACP de soutien à la culture sont pleinement pertinents par rapport aux stratégies de coopération pour le développement et de soutien à la culture de l'UE et du Groupe d'Etats ACP. Ils répondent à un besoin majeur des opérateurs et secteurs d'activité

culturelle ACP en termes d'accès à des sources de financement. Le montant (important) et durée (relativement longue) des projets financés permettent de mettre en œuvre des actions avec un potentiel de résultat structurant pour les secteurs couverts. **Les Programmes intra-ACP sont une des rares sources de fonds accessible aux opérateurs ACP leur permettant de réaliser des projets d'envergure.** De plus, la dimension intra-ACP des Programmes permet de **renforcer les liens** et échanges entre opérateurs de différents pays, de mutualiser les moyens et ressources disponibles, d'élargir les publics au niveau des pays ACP, en apportant une ouverture importante aux opérateurs concernés et de consolider la diversité culturelle.

Sur l'efficience

Les Programmes 9^{ème} FED n'ont pas été pleinement satisfaisants d'un point de vue de l'efficience, car ils ont été gérés par des UGP séparées, sans tirer profit des économies d'échelle potentielles. Le Programme ACP Cultures+ a tiré les enseignements des Programmes précédentes, tant en termes de gestion que de contenu.

La modalité la plus efficiente d'intervention est l'octroi de subventions directes aux opérateurs culturels pour la mise en œuvre de projets structurants. Cela évite l'intervention d'intermédiaires et permet un suivi direct de la part des gestionnaires des Programmes. Les autres activités des Programmes 9^{ème} FED n'ont pas été efficaces par rapport aux ressources investies.

En ce qui concerne le soutien aux politiques culturelles dans le 10^{ème} FED, les modalités actuelles d'intervention ne paraissent pas à la hauteur des enjeux, mais la **création d'un fonds documentaire** et la **compilation et diffusion de bonnes pratiques dans les actions financées** doivent être poursuivis et renforcés.

Sur l'efficacité

Une partie significative des résultats escomptés des Programmes 9^{ème} FED ont été atteints, en particulier grâce à la bonne fin de la plupart des projets terminés qui ont atteint les résultats escomptés. Le même constat peut être tiré sur les projets terminés dans ACP Cultures+. En particulier, les montants consacrés sur les deux Programmes aux secteurs cinématographique et audiovisuel sont significatifs et ont permis d'accompagner plus de 50 projets au total.

Sur l'impact

Pour le secteur cinéma et audiovisuel, les résultats atteints permettent de dire que les Programmes intra-ACP ont un impact positif dans la structuration du secteur, dans les capacités de production, compétences techniques et qualité des œuvres. La circulation et visibilité des œuvres ACP s'est accrue au niveau international.

Le programme ACP Cultures était trop limité en nombre de projets accompagnés pour avoir des résultats significatifs. Il doit être placé dans une perspective de continuité avec ACP Cultures+.

Les secteurs d'activité ayant effectivement reçu des subventions affichent une amélioration dans la structuration des opérateurs bénéficiaires. Leurs capacités managériales sont renforcées et, en conséquence, leur capacité d'action, capacités productives et potentiel d'impact au niveau de chaque secteur s'améliorent.

Les partenariats établis se sont traduits par des collaborations et des échanges durables entre opérateurs de différents pays. Ces collaborations renforcent le potentiel d'impact des projets, en profitant des synergies dans la production, compétences techniques, circulation, accès aux marchés.

Les programmes intra-ACP sont faibles en termes d'amélioration de la gouvernance de la culture, notamment d'amélioration de l'environnement réglementaire des secteurs culturels.

Recommandations

A la lumière des bons résultats atteints dans les Programmes, notamment dans leur composante principale qui est l'octroi de subventions directes aux opérateurs culturels par appel à proposition, on constate une forte capitalisation de l'expérience entre le 9^{ème} et 10^{ème} FED, et plaide pour une continuité du mécanisme créé. **L'expérience accumulée, les connaissances et savoir-faire acquis par les opérateurs et structures ACP doivent être**

capitalisées dans un futur Programme qui pourrait essentiellement être consacré à l'octroi de subventions directes aux opérateurs, tout en assurant la continuité avec le programme actuel, afin d'éviter une rupture trop longue dans le flux de financements vers les secteurs culturels ACP.

Pour la deuxième phase du Programme 10^{ème} FED en cours, il conviendrait que l'assistance technique assure pleinement une dimension de capitalisation, **d'apport à la connaissance du secteur de la culture ACP**, en vue d'identifier les lacunes dans ce domaine et les moyens pour contribuer à les combler à l'intention des pays/institutions concernés. Egalement elle devrait systématiquement **collecter des informations** issues des projets, et des données permettant de mesurer l'impact des projets financés, diffuser les résultats du Programme, en démontrant sa valeur ajoutée. L'AT devrait par ce biais avoir un impact en termes de plaidoyer vis-à-vis des décideurs des pays, des organisations internationales, de l'UE.

Concernant les bons résultats obtenus par les Programmes intra-ACP en matière de visibilité et de communication, tant au niveau des opérateurs que des institutions, pour l'UE et le SACP, il est à noter que les informations contenues dans le **site internet d'ACP Cultures+** représentent une partie importante des ressources intellectuelles accumulées pendant les 3 programmes intra-ACP. Leur **pérennité** est essentielle pour assurer une continuité et une capitalisation des connaissances