

Où en sont nos relations culturelles internationales ?

par Daniel NORRENBORG,
Diplômé du Collège d'Europe.

★

Comme chaque année, la discussion du budget du ministère de l'Éducation nationale et de la Culture a fait l'objet d'une attention toute particulière. Ceci est dû non seulement à l'importance des crédits qu'il recouvre, mais également à l'ampleur des problèmes que sa discussion suscite.

Nombreux étaient ceux qui précédemment regrettaient que le, puis les Ministres de l'Éducation nationale et de la Culture, ne consacrent que peu de commentaires au volet culture de leur budget, au moment de la défense de celui-ci devant les Chambres législatives. Il en va différemment pour le budget 1966. Deux Ministres ont la Culture dans leurs attributions. Il leur est par conséquent plus aisé d'exposer leurs vues en la matière, et de répondre avec plus de précisions aux questions qui leur sont posées.

Certes, nous avons connu l'existence de deux Ministres-Secrétaires d'État à la Culture sous le gouvernement présidé par M. Harmel. La brièveté de son existence n'avait toutefois pas permis à leurs titulaires de défendre une certaine politique devant les Chambres.

Cette possibilité vient d'être donnée au ministre de la Justice et de la Culture française, ainsi qu'à son collègue chargé des Affaires européennes et de la Culture néerlandaise, lors des séances du 14 juin à la Chambre, et du 29 juin 1966 au Sénat.

Nous pouvions donc espérer que quelques paroles soient consacrées à notre politique de relations culturelles internationales, puisque depuis des années il existe une section particulière consacrée à cet effet au budget (1). Elles le furent. M. le ministre Wigny consacra le sixième thème de son exposé aux accords culturels conclus par la Bel-

gique (2). Il rappela que le nombre d'accords signés s'élevait actuellement à 28, mais que faute de crédits, la Belgique était amenée à les « saupoudrer ». Il tint aussi à souligner que l'octroi de bourses d'études ou l'organisation de stages ne pouvaient plus suffire et qu'il fallait également faire connaître nos richesses artistiques à l'étranger.

Ces paroles nous permettent de mesurer à la fois l'ampleur et la faiblesse de notre politique de relations culturelles internationales. Elles nous incitent à circonscrire notre action en ce domaine, tandis que notre pays célèbre cette année le XX^e anniversaire de la signature de trois accords culturels importants : le franco-belge, le hollandobelge et l'anglo-belge. Efforçons-nous par conséquent de faire le point en la matière. D'où venons-nous, où en sommes-nous et vers quels buts nous dirigeons-nous ?

Les formes de notre action culturelle.

Au préalable, il est bon de rappeler que les relations culturelles bilatérales ne constituent pas l'unique cadre de notre action. S'il est exact que la Belgique a signé à ce jour 28 accords culturels bilatéraux, il ne faudrait point en déduire que cette forme de coopération a été et demeure l'instrument exclusif de notre politique.

La Belgique participe en effet activement, par l'intermédiaire de sa commission nationale de l'UNESCO (3), à la mise en œuvre des program-

(1) Antérieurement, la section XI, depuis l'introduction de la présentation économique des budgets en 1966, section III de la partie II.

(2) Sénat. Annales parlementaires, p. 1510. Session 1965-1966.

(3) Créée par Arrêté du Régent en date du 1^{er} juillet 1948.

mes biennaux de l'organisation mondiale. Son rôle a été loin d'être négligeable par exemple dans l'élaboration d'une politique normalisatrice en matière de statistiques d'enseignement. Elle joue également un rôle actif au sein du B.I.E. (Bureau International d'Education) qui a son siège à Genève depuis 1925, et constitue un centre d'information et de documentation international pour tous les problèmes relatifs à l'éducation.

La coopération culturelle régionale a également retenu toute son attention. Dans le cadre du Conseil de l'Europe, elle a toujours été active au Conseil de Coopération culturelle, ainsi qu'au sein de ses comités spécialisés qui s'occupent : a) de l'enseignement supérieur et de la recherche ; b) de l'enseignement général et technique ; c) des activités cinématographiques. Depuis 1959, la Belgique participe également à la conférence des ministres de l'Education.

Il faudrait enfin évoquer sa politique de coopération technique vis-à-vis des pays en voie d'industrialisation, qui se situe généralement en dehors du cadre des accords culturels. Mais comme nous touchons ici au domaine réservé de l'Office de Coopération au développement du ministère des Affaires étrangères, nous préférons la mentionner pour mémoire.

Ce seront par conséquent les accords culturels bilatéraux qui retiendront plus particulièrement notre attention. Certes, la forme est moins séduisante que la coopération internationale ou régionale. Les résultats en sont toutefois plus satisfaisants. En matière culturelle, chaque nation possède un patrimoine qui lui est propre, avec des caractéristiques spécifiques, et dont la richesse réside précisément dans sa diversité.

C'est pour permettre aux nations de mieux connaître leurs patrimoines respectifs que la formule des accords culturels a connu un tel succès dès le lendemain de la seconde guerre mondiale. Elle présente d'ailleurs un double avantage :

a) La possibilité de disposer d'une commission mixte permanente pour chaque accord, qui se réunit alternativement tous les deux ans dans l'une des capitales, pour faire le point des échanges passés et élaborer un programme pour les années à venir.

b) La possession d'une autonomie comptable, qui

permet à chaque accord de disposer d'un fonds culturel alimenté par des crédits budgétaires, ce qui facilite au maximum la procédure administrative pour toute opération pécuniaire.

Bilan de notre action sur le plan bilatéral.

Depuis la date du 22 février 1946, la Belgique a donc signé vingt-huit accords avec l'étranger. Si nous les classons dans un ordre chronologique, nous rencontrerons successivement :

1. Le franco-belge du 22 février 1946.
2. Le hollando-belge du 16 mai 1946.
3. L'anglo-belge du 17 juin 1946.
4. Le belgo-tchécoslovaque du 6 mars 1947
5. Le belgo-norvégien du 20 février 1948
6. Le belgo-luxembourgeois du 27 mars 1948.
7. L'italo-belge du 29 novembre 1948.
8. Le belgo-égyptien du 28 novembre 1949.
9. Le belgo-autrichien du 17 octobre 1952.
10. Le belgo-sud-africain du 1^{er} juin 1954.
11. Le belgo-hellénique du 9 décembre 1954.
12. Le belgo-portugais du 30 juillet 1955.
13. Le germano-belge du 24 septembre 1956.
14. Le belgo-soviétique du 25 octobre 1956.
15. Le belgo-yougoslave du 5 février 1957.
16. Le belgo-danois du 31 décembre 1957.
17. L'hispano-belge du 27 octobre 1958.
18. Le belgo-turc du 29 décembre 1959.
19. Le belgo-brésilien du 6 janvier 1960.
20. Le belgo-iranien du 14 mai 1960.
21. Le belgo-vénézuélien du 15 mai 1962.
22. Le belgo-tunisien du 21 décembre 1962.
23. Le belgo-roumain du 13 novembre 1963.
24. Le belgo-pakistanaï du 14 novembre 1963.
25. Le belgo-polonais du 9 décembre 1963.
26. Le belgo-mexicain du 19 novembre 1964.
27. Le belgo-hongrois du 11 février 1965.
28. Le belgo-argentin du 5 novembre 1965.

Une analyse de l'ensemble de ces textes nous permet de disposer d'un fil conducteur, qui nous aidera à dégager les tendances fondamentales que l'on retrouve dans chacun d'eux. Deux volets peuvent être distingués : les activités scientifiques et pédagogiques d'une part, les activités culturelles de l'autre. Examinons schématiquement le contenu généralement recouvert par ces deux volets :

1. Les échanges pédagogiques et scientifiques :

a) Echange de professeurs d'universités char-

gés de donner quelques conférences, soit pendant l'année académique, soit au cours d'une semaine culturelle et universitaire.

b) Echange de lecteurs et envoi de documentation scientifique, pédagogique et technique.

c) Visites d'études de professeurs de l'enseignement secondaire, d'inspecteurs ou de fonctionnaires responsables de secteurs particuliers.

d) Octroi de bourses d'études permettant à des étudiants de suivre des cours de spécialisation post-universitaire, des cours de vacances ou de s'adonner à des travaux de recherche scientifique.

e) Echange de délégations scientifiques.

f) Encouragement à la conclusion d'accords particuliers entre universités et établissements d'enseignement supérieur.

g) Etablissement de l'équivalence des diplômes et de leur effet civil.

h) Revision des manuels scolaires en vue de rectifier les inexactitudes qui pourraient s'y trouver.

2. Les échanges culturels :

a) Echange de solistes, de chefs d'orchestres et d'ensemble musicaux ainsi qu'édition de disques.

b) Echange de metteurs en scène, de troupes théâtrales et de ballets.

c) Traduction et diffusion de recueils de poésie ou de prose.

d) Présentation d'expositions artistiques.

e) Organisation de journées ou de semaines cinématographiques.

f) Echange de responsables des mouvements de jeunesse et d'éducation permanente.

g) Echange de programmes radiophoniques et télévisés.

h) Organisation de rencontres sportives.

L'éventail des possibilités offertes est donc considérable, si pas illimité. En réalité, l'application de ces textes est fortement atténuée par les faibles moyens financiers mis à la disposition des fonds culturels.

Aussi extraordinaire que cela puisse paraître, sur un budget déposé de 38 milliards 311 millions (mais estimé dès à présent à 41 milliards 770 millions par les Ministres, suite à l'influence de l'index et de la programmation sociale), 25 millions à

peine sont prévus pour l'alimentation des fonds culturels... (4).

Pour l'année 1965, alors que le budget ajusté dépassait les 35 milliards, un crédit de 21,5 millions était consacré aux fonds culturels. Il est vrai que les accords avec la Hongrie et l'Argentine venaient à peine d'être signés. Pour l'année 1964, le crédit atteignait 19,2 millions pour un budget ajusté de près de 30 milliards. Et nous pourrions ainsi remonter dans le temps, pour y découvrir des sommes de plus en plus infimes.

Le nombre de millions octroyés n'atteint donc même pas le nombre des accords signés, ce qui laisse supposer des difficultés sérieuses pour la réalisation de programmes étendus et variés. La ventilation de cette somme globale ne permet certainement pas une répartition proportionnelle des crédits. Des fonds tels le franco-belge et le hollando-belge reçoivent vraisemblablement plus que le fonds belgo-roumain ou belgo-norvégien.

Comment la Belgique procède-t-elle donc pour délimiter son champ d'activités et, limiter dans la mesure du possible, la tendance actuelle à une intensification notable des échanges culturels ?

Nous avons signalé l'existence pour chaque accord d'une commission mixte permanente chargée de veiller à la bonne application du texte. Ces commissions élaborent des protocoles pour le proche avenir, qui déterminent l'ampleur des échanges à réaliser. Elles sont composées de 8 à 10 personnes (4 à 5 pour chacune des Parties). Les membres belges sont nommés par Arrêté ministériel pour un mandat d'une durée de cinq ans, mais qui peut être renouvelé. La présidence est confiée de droit au Ministre plénipotentiaire chargé des relations culturelles internationales, du moins pour les accords signés après 1957, date à laquelle la fonction a été créée. (Les sections composées avant cette date sont présidées par des personnalités du monde politique ou administratif. Cette mission est actuellement exercée par M. J. Grauls, également chef de cabinet du Premier Ministre.)

La majorité des membres des commissions mixtes sont d'éminents professeurs d'universités qui exercent leur mandat avec une assiduité variable,

(4) Chambre des Représentants 4-XVIII (1965-1966), n° 1, p. 116, art. 12.29.

en fonction de leurs obligations. Un reproche peut leur être adressé : ne point tenir suffisamment compte des réalités budgétaires et avoir une propension à s'engager au-delà des possibilités financières du moment.

Or, les crédits sont limités. Notre pays se trouve dès lors dans des situations parfois pénibles. Certaines activités prévues par les protocoles ne peuvent voir le jour, faute de disponibilités. Elles sont différées vers une époque plus propice à leur réalisation, tandis que toutes les demandes d'intervention financière pour des activités non expressément prévues aux protocoles sont systématiquement rejetées. Paradoxalement, c'est au cours de cette période d'austérité budgétaire qu'une tendance à l'accroissement des échanges se manifeste avec le plus de vigueur.

Une extension quasi inéluctable.

Les premiers protocoles de coopération culturelle accordaient une large place aux activités pédagogiques. Les échanges de boursiers, de chercheurs et de professeurs absorbaient une proportion considérable des crédits. Le reliquat était consacré à l'une ou l'autre activité culturelle.

Depuis quelques mois, une tendance de plus en plus marquée se dessine en faveur d'une scission de l'actuel département de l'Éducation nationale et de la Culture en deux entités administratives distinctes, qui possèderaient leurs propres services généraux et conseils de direction. Déjà, les ministres de la Culture insistent pour qu'un pourcentage plus important de crédits soit affecté à des fins culturelles : échanges artistiques, expositions, concerts, représentations théâtrales, échanges culturels frontaliers, etc.

Dans les circonstances présentes, semblable souhait s'avère difficilement réalisable, si ce n'est dans l'optique d'une réduction sensible du nombre de bourses d'études ou d'organisation de stages, ce qui ne serait pas souhaitable. Nous devons dès lors regretter que le secteur jeunesse et éducation permanente continue à être aussi faiblement représenté, alors que le problème des Maisons de la jeunesse et de la Culture fait l'objet de commentaires quotidiens dans la presse.

Parallèlement à un équilibre souhaitable à attendre dans la répartition des crédits entre les deux

secteurs, il faut constater chez les pays de l'Est, un désir très marqué d'intensifier leurs échanges avec la Belgique. Un coup d'œil sur la liste des accords conclus depuis 1946, nous montre qu'à l'exception de la Tchécoslovaquie (mais le texte resta lettre morte pendant quinze années) et de l'URSS, la date de leur signature ne remonte pas loin dans le temps : 1963 pour la Roumanie et la Pologne, 1965 pour la Hongrie, vraisemblablement 1967 pour la Bulgarie. Ces textes viennent d'entrer en application et l'on constate un désir très marqué chez nos partenaires de l'Est, d'en retirer le maximum de fruits. Il en va de même pour la Tchécoslovaquie, pays avec lequel nos relations se sont considérablement développées ces derniers mois.

Un accroissement des échanges s'avère bien sûr souhaitable avec l'ensemble de nos partenaires, mais peut-être une certaine priorité devrait-elle être accordée à nos voisins membres de la CEE. Déjà en application de l'article 57 du traité de Rome, les experts essayent de résoudre le problème aigu de l'équivalence des diplômes et de leur effet civil, tandis que l'accord du 5 juillet 1963 sur l'office franco-allemand de la jeunesse nous indique les possibilités d'action qui existent en la matière. Une meilleure compréhension de l'apport culturel de chacun des membres de la CEE ne pourra que faciliter la formation ultérieure d'une fédération européenne.

L'idéal consisterait à pouvoir favoriser à la fois nos relations avec la Suède et la Turquie, le Brésil et le Pakistan. Mais comme le rappelait opportunément M. Wigny à la tribune du Sénat, la Belgique est un petit pays dont les moyens d'action sont limités et qui n'a pas intérêt à trop disperser ses efforts. Le gouvernement devra prendre ses responsabilités, tandis que le Parlement devra veiller à contrôler l'opportunité de la politique suivie en matière de relations culturelles.

Il faut regretter que l'orientation de cette politique ait été aussi peu discutée jusqu'à ce jour, que ce soit au niveau gouvernemental ou législatif. Un édifice a grandi progressivement, sans que l'on ait trop cherché à savoir quelle orientation lui donner. Le temps semble venu d'opérer un choix entre quelques grandes options, afin de mieux percevoir les objectifs vers lesquels nous nous dirigeons.

Rompre avec une certaine tradition.

Il deviendra de plus en plus difficile d'agir partout en même temps. Nos efforts devront porter sur certains aspects de notre présence culturelle dans certaines régions géographiques déterminées, car une dispersion trop prononcée de menues activités ne permettra guère aux populations intéressées de mesurer notre apport sur le plan culturel. La mise en chantier de quelques activités marquantes en un endroit déterminé permet par contre de décupler l'effet de notre présence. Jamais par exemple la Belgique n'aura fait autant parler d'elle en Tchécoslovaquie, qu'au cours de cette année 1966, grâce à la présentation de trois grandes expositions à Prague : le livre belge, le dessin et la gravure, enfin les céramiques et les tapisseries.

Semblable effort n'est toutefois pas possible chaque année. C'est pourquoi les fonctionnaires généraux du département, réunis sous la présidence du Ministre plénipotentiaire et en présence d'un représentant des Affaires étrangères, pourraient donner un avis sur la politique à mener aux ministres, qui se chargeraient de trancher et de choisir la voie à suivre.

Cette coordination au sommet permettrait également de résoudre le grave problème de la dispersion de nos activités culturelles internationales. En parcourant les quelque 600 pages du budget du ministère de l'Éducation nationale et de la Culture, force nous est de constater que de multiples articles consacrés à des activités internationales, sont répartis à travers les directions générales, alors qu'il existe une direction des relations culturelles internationales spécialement chargée des relations extérieures de l'ensemble du département. Le danger de chevauchement est réel, ce qui complique le travail du département des Affaires étrangères, seul compétent pour transmettre les informations qui lui sont communiquées par la direction précitée aux différents postes diplomatiques.

Un regroupement des crédits destinés aux activités internationales à la section « relations culturelles internationales » permettrait aux parlementaires d'avoir une vision plus exacte de l'ensemble de nos activités culturelles internationales. L'élaboration d'une politique nouvelle à l'égard de nos instituts culturels à l'étranger s'avèrerait également souhaitable. Si leur nombre n'est pas très élevé, la diversité de leurs statuts, les relations confuses

qu'ils entretiennent avec le Département et le désir marqué d'accroître leur indépendance rendent d'autant plus indispensable une refonte de notre attitude dans une perspective de coordination plus étroite.

Semblable regroupement serait toutefois difficilement concevable si les ministres de l'Éducation nationale ne possédaient plus le droit, tout comme leurs collègues de la Culture (et en accord avec les Affaires étrangères), de participer activement à l'élaboration, puis à l'exécution de notre politique de relations culturelles.

C'est la raison pour laquelle la position administrative actuelle de la direction des relations culturelles internationales dans l'organigramme du département n'est peut-être pas la meilleure. Depuis l'arrêté cadre du 4 janvier 1963, elle a en effet été détachée du Secrétariat général pour devenir une direction de l'administration des services communs aux deux administrations générales de la Culture. Or, chaque accord culturel comporte à la fois des activités pédagogiques, scientifiques et culturelles. Vouloir confier la gestion des activités pédagogiques et scientifiques aux seuls ministres de la Culture ne pourra qu'entraîner chez les ministres de l'Éducation nationale une revendication légitime de pouvoir disposer de leur propre service de relations culturelles, ce qui aboutirait à un morcellement de compétences et à un alourdissement peu souhaitable des structures administratives.

Ne serait-il pas plus efficace de permettre à cette direction spécialisée de retrouver sa place initiale de dépendance directe du Secrétariat général, dernier échelon représentatif de l'unité administrative du Département. Cette solution permettrait en tout cas aux ministres de disposer d'un outil de travail à la fois valable et efficace.

Nous devons enfin évoquer le problème des moyens de notre politique de relations culturelles. Vivoter comme nous l'avons fait ces dernières années devrait inquiéter le gouvernement et le Parlement. Vingt-huit accords ont été conclus. Sachons en tirer les conséquences voulues, sinon pourquoi les avoir signés ? Devoir postposer constamment des projets faute de pouvoir disposer de crédits adéquats ne nous grandit pas à l'étranger. Des atermoiements répétés ne peuvent que porter atteinte à notre réputation, puisque les protocoles d'application sont remarquablement précis.

L'excuse invoquée pourrait être que les membres des commissions mixtes permanentes n'ont théoriquement pas à s'occuper de la comptabilité des fonds culturels dans les détails. Mais dès lors, pourquoi ne pas introduire dans ces commissions mixtes les responsables administratifs qui gèrent les larges secteurs évoqués par les textes des accords. Une expérience vient d'être tentée à cet égard lors de la composition de la commission mixte belgo-hongroise. Parmi les 4 membres de la section belge, nous trouvons outre le Ministre plénipotentiaire qui en assume la présidence, le Secrétaire général du ministère de l'Éducation nationale et de la Culture pour représenter le secteur éducation, l'Administrateur général de la Culture française pour le secteur des arts et lettres, ainsi que le directeur général de la jeunesse et des loisirs (rôle néerlandophone). Ces hauts fonctionnaires seront non seulement directement intéressés par les problèmes évoqués lors des discussions, mais ils pourront également mesurer avec exactitude les répercussions budgétaires de chaque innovation proposée. Pour autant que la direction des relations culturelles internationales exécute avec vigilance le contenu des protocoles, un redressement rapide s'opérera. L'expérience pourrait en tout cas se généraliser, si les résultats obtenus s'avéraient fructueux.

*
* *

Afin de souligner davantage la faiblesse des moyens mis en œuvre par la Belgique pour mener sa politique de relations culturelles internationales, il peut être intéressant de mesurer les efforts déployés par les nations voisines.

C'est ainsi que la France consacrait en 1963 quelque 403 millions de NF, pour ses relations culturelles internationales, ce qui représentait 37 % de l'ensemble des crédits du ministère des Affaires étrangères. Ces sommes ont permis d'envoyer plus de 14.500 enseignants à l'étranger, d'y déléguer 4.849 experts, d'accueillir 4.680 boursiers et près de 2.000 personnalités culturelles étrangères, de diffuser 244.000 volumes et 9.550 copies de films (5). Depuis lors, ces crédits ont été portés à 609 millions de NF pour l'année 1966, soit 44 % du budget du ministère des Affaires étrangères (6).

La Grande-Bretagne consacre des sommes tout aussi importantes pour la mise en œuvre de sa politique de relations culturelles. Les crédits octroyés au British Council sont passés de 7,2 millions de £ en 1961, à 8 millions de £ en 1962, 9,2 millions en 1963, 10,7 millions en 1964 et 11,2 millions en 1965 (7).

La RFA octroyait pour sa part à la direction des relations culturelles de l'Auswärtiges Amt 121 millions de DM en 1961, 168 millions de DM en 1963 et 181 millions en 1965.

Quant aux crédits mis à la disposition de la direction des relations culturelles internationales du Royaume des Pays-Bas pour 1966, ils s'élèvent à 45.740.000 F, dont près de 26.528.000 F pour la réalisation des protocoles de coopération culturelle signés avec 15 pays — les cinq partenaires de la CEE, la Grande-Bretagne, la Norvège, la Grèce, la Turquie, l'Afrique du Sud, la Tunisie, l'Iran, la R.A.U., le Mexique et la Yougoslavie (8).

Bref, la Belgique est loin d'occuper une position d'avant-garde en la matière, alors qu'elle devrait fournir un effort tout particulier pour assurer le rayonnement de nos deux cultures à l'étranger.

Mais rien ne sert de s'apitoyer sur le passé. Seul l'avenir doit nous préoccuper. A cet égard les perspectives sont plus réjouissantes. Des structures nouvelles vont être mises en place, une volonté politique de redressement semble poindre à l'horizon, enfin des crédits plus importants seront peut être mis à la disposition des fonds culturels dans un proche avenir. Puissent les autorités responsables accélérer et intensifier ce processus régénérateur. Il permettra à la Belgique de se retrouver dans le concert des nations qui placent les relations culturelles internationales au premier plan de leurs préoccupations.

(5) Cf. L. DOLLOT, *Les relations culturelles internationales. Que sais-je*, n° 1142, pp. 48 à 50.

(6) Décret n° 65-1014 du 1^{er} décembre 1966.

(7) The British Council, annual report 1965, p. 95.

(8) Crédits répartis entre le budget du Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen et celui du Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk.

