

Maîtrise de Sociologie Politique sous la direction de
Monsieur le Professeur Lazar
Université de Nanterre
Paris X

La constitution du référentiel de l'action culturelle de l'Union Européenne

**Comment et au nom de quoi la culture est-elle devenue l'objet d'une
politique spécifique de l'Union Européenne ?**

OLIVIER CHARNOZ

Septembre 1999

“ It ought to be born in mind that, in the final phase of European integration, national identity will no longer be expressed in terms of political and economic sovereignty, but exclusively in terms of cultural identity ”

Léonce Bekemans

*Institut Universitaire Européen
Florence, 1990*

Remerciements

Je souhaite avant tout remercier Monsieur le Professeur Lazar qui m'a apporté le soutien et accordé les délais dont j'avais besoin au cours d'une année riche mais difficile.

Marie-Laure Lulé, coordinatrice du *Forum européen des Arts et du Patrimoine*, a fait preuve envers moi d'une extrême gentillesse. J'espère que j'aurai un jour la chance de le lui rendre.

Je remercie également Monsieur Pyrrhus Mercuri, consultant privé à Bruxelles, pour sa patience et son application à répondre à mes nombreuses questions.

C'est enfin l'occasion pour moi de remercier Madame le Professeur Catherine Paradeise, Directrice du Département de Sciences Sociales, qui m'a toujours exprimé la plus grande confiance et a tant soutenu mes projets depuis mon entrée à *l'Ecole Normale Supérieure de Cachan* en 1997.

Avant Propos

Ce travail puise son inspiration théorique dans les travaux de Bruno Jobert et de Pierre Muller sur la notion de *référentiel*. J'espère avoir montré ici la pertinence de ce concept dans l'étude de l'action culturelle de l'Union Européenne.

Celle-ci n'a été que très peu étudiée, en particulier en France. Tirant profit de mon année d'études à la *London School of Economics and Political Science* j'ai utilisé un grand nombre d'études publiées en Anglais, d'origines allemande, autrichienne et anglo-saxonne.

Enfin, le matériau empirique sur lequel cette étude est fondée comprend :

- des publications officielles des institutions
- des documents internes de travail de ces mêmes institutions
- des textes législatifs de l'Union Européenne
- une enquête de terrain qui nous a permis d'étudier le fonctionnement de la première agence européenne de lobbying représentant le secteur culturel dans son ensemble : le *Forum Européen pour les Arts et le Patrimoine*.
- quatre entretiens, dont trois sont reproduits en Annexe

TABLE DES MATIERES

Introduction

Première partie

Questionnement et méthodologie

I CONSTRUCTION D'UN QUESTIONNEMENT SCIENTIFIQUE	4
II ANALYSE D'UN REFERENTIEL	19
III ANALYSE DES MEDIATEURS	25

Deuxième Partie

L'évolution des référentiels nationaux de l'action culturelle en Europe

I DE LA NECESSITE D'UNE COMPREHENSION PREALABLE DES REFERENTIELS NATIONAUX	35
II TROIS MODELES EUROPEENS D'ADMINISTRATION CULTURELLE	40
III MODELISATION DES REFERENTIELS NATIONAUX EUROPEENS	59

Troisième partie

Les discours européens sur la culture et leur origine nationale

I LE DISCOURS 'INTERNE' ET SES DIFFICULTES PHILOSOPHIQUES	72
II LE DISCOURS DEMOCRATIQUE ET SOCIAL	78

III LA PLURALITE DES DISCOURS ECONOMIQUES	83
---	----

IV LA MONTEE DES DISCOURS IDENTITAIRES : NATIONS, REGIONS ET UNION EUROPEENNE	93
---	----

Quatrième partie

Les médiateurs et leurs discours

I LES MEDIATEURS DE L'ARENE	104
-----------------------------	-----

II LES MEDIATEURS DU FORUM	136
----------------------------	-----

Cinquième partie

L'action culturelle de l'Union Européenne et son référentiel

I LES ORIGINES : 1971 - 1991	156
------------------------------	-----

II UN NOUVEAU REFERENTIEL	172
---------------------------	-----

IV <i>CULTURE 2000</i> : NOUVEAU TOURNANT ?	188
---	-----

Conclusions

Annexes

Bibliographie

Table des matières

INTRODUCTION

- **L'émergence de nouvelles logiques d'intégration**

L'Union Européenne s'est développée par la coopération puis l'intégration économique. La mise en place d'un marché unique constitue sa philosophie originelle. Beaucoup de politiques de l'Union Européenne peuvent être directement comprises comme les conséquences d'un phénomène d'engrenage (*spill-over*) dû à ce marché : la politique de la concurrence, celles des transports, de la protection de l'environnement ou encore de la défense du consommateur. Ces interventions tentent toutes à leur manière de réguler le fonctionnement et les conséquences du marché unique.

L'Union Européenne, particulièrement depuis le Traité signé à Maastricht, a depuis mis en place des formes de coopération plus politiques, dans des domaines tels que le maintien de l'ordre, la justice, l'immigration (deuxième pilier de l'Union) mais aussi la défense et la politique étrangère (troisième pilier). Des logiques neuves sont donc à l'œuvre au cœur même du mouvement d'intégration européenne ; des logiques qui semblent autres que celle de l'engrenage néofonctionnaliste du marché unique.

L'émergence de la Culture comme nouveau champ de compétence de la Communauté Européenne (premier pilier) est-elle l'expression de l'une de ces logiques nouvelles ?

- **L'émergence d'une action culturelle s'inscrit-elle dans ce mouvement ?**

L'Union Européenne n'a que très récemment établi une action « consciemment et spécifiquement » tournée vers le soutien aux activités « consciemment et spécifiquement » culturelles, même s'il est vrai qu'elle a longtemps eu une influence indirecte puissante sur de nombreux secteurs culturels.

L'émergence très récente d'une action culturelle à l'échelle de l'Union Européenne est-elle le signe d'une évolution de la logique d'intégration européenne ou bien n'est-elle qu'un nouvel aspect de l'intégration économique ?

PREMIERE PARTIE

QUESTIONNEMENT ET METHODOLOGIE

I Construction d'un questionnaire scientifique

A – Le choix d'un objet d'étude approprié

1 – Le champ culturel est vaste

La notion de culture soulève de nombreux problèmes de définition et nous souhaitons globalement nous tenir à l'écart de ces débats. Nous pouvons utiliser, comme premier instrument de travail, la définition que donne l'UNESCO qui comprend :

1. le patrimoine
2. la presse et la littérature
3. la musique
4. les arts dramatiques
5. les arts plastiques
6. le cinéma et la photographie
7. la radio et la télévision
8. les activités socioculturelles
9. les sports
10. la nature et l'environnement
11. autres

Cette définition est *très* large, à tel point que la onzième catégorie est ouverte à « toute autre activité culturelle difficile à classer ». Cette catégorie laisse ouverte la possibilité d'une extension du concept de culture – qui a par exemple eu lieu en France sous le Ministre Jack Lang où la politique culturelle allait promouvoir une conception 'quotidienne', presque 'anthropologique' du mot culture : toute activité symbolique de loisir pouvait prétendre à un soutien de l'État (voir notre Deuxième Partie). Cette définition, dans le cadre de l'Union Européenne met particulièrement en relief :

- le soutien aux industries de l'image (télévision et cinéma), organisé par le programme *MEDIA* puis dorénavant *MEDIA II*.
- Le soutien aux industries du son (production musicale)
- La préservation du patrimoine (programme *RAPHAEL*)
- Le programme *KALEIDOSCOPE* qui soutient toutes les initiatives artistiques - 'arts vivants' (le théâtre, les concerts musicaux, l'opéra) et graphiques (la photographie, peinture)

- Le soutien à la littérature et à sa diffusion européenne (programme *ARIANE*)
- Le nouveau programme-cadre d'action culturelle *Culture 2000*
- Les programmes d'échanges inter-universitaires (ERASMUS) qui favorisent la mise en place d'une culture vécue européenne chez les étudiants.

Nous ne pouvons, ni ne souhaitons tout étudier. Aussi convient-il de resserrer notre objet d'étude, afin 1) qu'il soit matériellement utilisable 2) qu'il soit adéquat aux questions auxquelles nous tentons de répondre.

2 – Sélection d'un fragment du champ culturel : recherche d'un objet *a priori* « mono-dimensionnel »

Notre objet est moins une description de l'action culturelle de l'Union Européenne qu'une analyse de la logique qui la sous-tend. Nous cherchons à savoir pourquoi et comment est né la préoccupation culturelle de l'Union Européenne. Afin d'y répondre, il nous faut déterminer un objet plus précis qui permettra de tester des hypothèses.

Puisque nous voulons isoler, pour l'étudier, la dimension proprement culturelle de l'action de l'Union Européenne, il convient de choisir un objet qui, *a priori*, soit le plus spécifiquement 'culturel' possible. Pour comprendre pourquoi la culture est devenue une préoccupation européenne, il nous faut en effet analyser des objets qui se définissent avant tout par leur dimension culturelle et qui soient le plus possible dégagés, *a priori* (c'est le moins que l'on puisse demander), de dimension économique ou sociale.

Par « *a priori* », il faut entendre « avant le travail de recherche », ou encore, ce qui revient au même, « dans les représentations communes ». Cet *a priori* renvoie donc à ce que l'on pourrait appeler des 'prénotions'. Il ne faut pas les disqualifier pour autant, dans la mesure où une grande partie de notre travail consistera en l'étude des *discours* sur la culture. Or ces discours manient, certes des données de débats scientifiques, mais aussi beaucoup de ces prénotions communes.

Voilà pourquoi il nous semble plus approprié d'étudier les arts que l'éducation ou l'industrie cinématographique, alors même que ces deux derniers éléments appartiennent au champ culturel de plein droit. Notre pari est que l'on découvrira plus facilement le *pourquoi* et la *logique* d'une action proprement culturelle en étudiant des champs d'action de l'Union Européenne qui soient le moins possible brouillés par d'autres logiques – en particulier économiques.

3 – Ce que nous n’étudierons pas : l’éducation, l’industrie cinématographique

C’est pourquoi nous n’étudierons pas ici l’action de l’Union Européenne dans les champs de l’éducation, des médias, de la télévision et du cinéma. Bien que tous ces domaines drainent de profondes implications culturelles, ils sont aussi puissamment reliés à des logiques non spécifiquement culturelles.

L’éducation, par exemple, en plus des enjeux culturels majeurs qu’elle soulève, *a priori* une dimension de formation professionnelle très forte : elle est *clairement* prise dans un système de logiques concurrentes. De même l’industrie cinématographique a des implications culturelles de première importance ; cependant, elle draine avec elles tant d’intérêts économiques qu’elle n’est sans doute pas le meilleur exemple à étudier pour comprendre pourquoi une action *spécifiquement* culturelle s’est mise en place au niveau de l’Union.

4 – Ce que nous étudierons : les arts et le patrimoine

Nous cherchons un objet qui soit, *a priori*, le plus mono dimensionnel possible – c’est à dire un objet de pure culture. Cet objet idéal n’existe pas, mais l’on s’en rapproche grandement avec les activités artistiques (théâtre, concerts, opéra, littérature).

Nous choisissons donc de nous concentrer sur le soutien de l’Union Européenne aux seuls arts à l’exclusion du cinéma : littérature, théâtre, musique, opéra, peinture. La raison en est que les arts sont *a priori* plus mono-dimensionnels (centrés sur la culture) que l’éducation (très lié à la formation professionnelle) ou à l’industrie du cinéma dont l’importance économique risque de brouiller ce qui tient, dans son traitement par l’Union Européenne, proprement à sa dimension culturelle. Nous incluons aussi à notre étude le soutien qu’apporte l’Union Européenne à la mise en valeur et à la conservation du patrimoine artistique et architectural européen. Cela se justifie par la valeur artistique des sites qui en bénéficient.

Nous n’affirmons pas ici que les activités culturelles que nous sélectionnons sont *véritablement* mono-dimensionnelles ¹, mais simplement qu’elles le sont *a priori* beaucoup plus que les activités que nous laissons de côté (éducation, cinéma, télévision). Encore une fois nous ne prétendons pas que seuls les arts sont des objets *culturels*. Nous montrerons d’ailleurs que les discours les concernant, lorsqu’il s’agit de justifier leur soutien tant au niveau national qu’eupéen, ne sont pas uniquement ‘artistiques’ mais bien souvent économiques, sociaux, politiques ou identitaires. Reste que les arts constituent l’objet le plus spécifiquement culturel dans les représentations communes, et donc *a priori* dans la nôtre.

La question est donc de savoir à quel type de *rationalité*, ou *logique* (économique, politique, philosophique, sociale) l'action culturelle de l'Union Européenne obéit. Pour ce faire, nous avons sélectionné dans cette action culturelle la partie qui est *a priori* la plus purement culturelle, à savoir le soutien aux arts qui drainent, a priori, des enjeux économiques modérés. Il nous faut maintenant exposer le contexte conceptuel de notre étude, ce qui permettra par la suite de reformuler notre question en des termes plus scientifiques et opératoires.

B – Le cadre conceptuel

1 – Une analyse de politique publique

La présente étude souhaite se rattacher à la plus récente des branches des Sciences Politiques, celle de l'analyse des Politiques Publiques. Comme le note Pierre Muller², celle-ci se trouve au carrefour de différentes sciences de la société et leur a emprunté ses différents concepts. Ainsi notre étude devra mobiliser plusieurs type de discours, en particulier social, économique et, dans une certaine mesure philosophique – et ce parce que les arts présentent cette particularité de se concevoir eux-mêmes comme des fins en soi.

2 – La tradition pragmatiste : une approche de praticien des politiques publiques

La notion de politique publique est essentiellement d'origine anglo-saxonne, et c'est aux États-Unis qu'elle a connu un développement foudroyant depuis les années cinquante³. De cette origine, ce nouveau champ scientifique a hérité du traditionnel pragmatisme anglo-saxon, de sorte que bien souvent l'analyse des politiques publiques prend la forme d'une recherche de la « bonne politique, efficace, correspondant aux buts recherchés et économes de l'argent des citoyens »⁴.

C'est là le programme de recherche que suggère la notion anglo-saxonne de 'Government', par lequel le chercheur se met à la place du décideur. Nous souhaitons nous démarquer de cette approche, qui bien que capitale, nous conduirait sur un terrain normatif. Aussi nous éviterons, par exemple, de présenter comme telles les « bonnes raisons » que l'on peut avancer en faveur d'une politique culturelle au niveau de l'Union Européenne. Nous souhaitons analyser des discours de justification, et non nous en faire le porte-parole.

3 – Une approche positive et séquentielle des politiques publiques

Notre étude n'a pas d'ambition militante ou normative. Elle se veut *positive*, et se place dans une logique de description et d'explication de ce qui est en cours, et non de recommandation de ce qui devrait avoir lieu. En cela, elle prend ses distances à l'égard de tout un pan de l'analyse des politiques publiques.

Elle s'appuie cependant sur l'approche séquentielle des politiques publiques popularisées par des travaux américains, en particulier ceux de Charles O.Jones ⁵ qui proposent une grille d'analyse en cinq étapes ⁶. Cette grille permet d'aborder de façon systématique les différents aspects d'une politique publique :

1. L'identification du programme (*program identification*) : c'est la phase où le problème est défini, formulé par différents acteurs qui influencent ainsi le mode de perception de la puissance publique. Cette phase comprend différents aspects, parmi lesquels :

- définition et formulation du problème par différents acteurs qui entrent ainsi en concurrence
- représentation des différents intérêts auprès de la puissance publique
- définition de l'agenda politique (*agenda setting*)

2. Le développement du programme (*program development*) est la phase de traitement du problème par l'autorité publique. Elle associe :

- la formulation des méthodes de traitement
- la légitimation du programme par l'acquisition d'un consentement politique
- la décision

3. La mise en œuvre du programme (*program implementation*) est la phase d'interprétation et d'application des décisions par les autorités publiques mais aussi par les acteurs privés que le programme cherche à impliquer.

4. L'évaluation du programme (*program evaluation*) est une phase pré-terminale sur laquelle l'accent – notamment dans le monde de la recherche – est de plus en plus placé. Elle comprend :

- la spécification de critères de jugements
- la mesure des données
- leur analyse
- la formulation de recommandations

L'arrivée à leur terme d'un ensemble de programmes d'action culturelle de l'Union Européenne (tels Raphaël, Ariane ou Kaléidoscope) a conduit la Commission Européenne à produire des rapports d'évaluation qui ont influencé le contenu et la structure du nouveau Programme *Culture 2000* – destiné à gérer dans un cadre unique toute l'action culturelle de l'Union Européenne.

5. La terminaison du programme (*program termination*) peut prendre la forme :

- D'une clôture de ce programme (du fait de la résolution du problème initiale ou à l'inverse d'un échec total, ou bien encore d'un épuisement des crédits, d'un changement de priorité de l'action publique ...)
- D'une mise en place d'une nouvelle action.

On comprend dès lors qu'une politique publique peut prendre la forme d'un flux en perpétuelle redéfinition.

4 – Ses limites

L'approche séquentielle décrite plus haut a des limites bien connues. La première est que l'ordre des séquences est dans les faits souvent inversé ou perturbé. La formulation d'un problème peut par exemple simplement conforter un choix déjà fait ; ou encore certaines étapes peuvent être omises ⁷.

La seconde réside dans le fait que certaines étapes peuvent être très difficiles à identifier. Pour ne prendre qu'un exemple, on peut souligner ici la difficulté que le chercheur rencontre lorsqu'il tente de déterminer avec précision le moment où une décision est prise. Dans le contexte de l'Union Européenne, le rôle clef du Conseil des Ministres dans la prise de décision, ne doit pas cacher le rôle moins médiatique mais tout aussi décisif d'organes comme le COREPER (I et II), ou encore comme la Commission Européenne et sa myriade de comités. Plus généralement, il faut se méfier d'une « approche trop juridique qui conduirait à méconnaître le poids des phases préparatoires à la décision sur la décision elle-même »⁸.

5 – Une approche en termes de flux continu et interactif

On comprend ainsi qu'une politique publique donnée a toutes les chances d'être caractérisée par une structure séquentielle unique. Certains auteurs vont jusqu'à remettre en cause l'idée même de linéarité séquentielle et proposent de se représenter les politiques publiques en termes de flux continu de décisions et de procédures dont il faut essayer de retrouver le sens⁹.

Dans la littérature française, le travail d'Éric Monnier est un clair exemple de cette approche. Cité par Pierre Muller¹⁰, l'un de ses ouvrages consacrés à l'évaluation des politiques publiques explique que la mise en œuvre d'un programme prend la forme d'un « flux tourbillonnaire » comprenant trois composantes :

- la « **théorie de l'action** » : il s'agit de formulation de l'action et l'ébauche d'une solution au problème
- la « **conduite de l'action** » qui oblige en permanence les acteurs à reformuler la théorie de l'action en fonction des ressources disponibles et des réactions des acteurs.
- « **l'observation des effets** », c'est-à-dire les évaluations implicites ou explicites qui vont affecter et la théorie de l'action et sa mise en œuvre.

Monnier tente ainsi de forger une conception interactive et systémique de l'action publique, dont l'objectif principal est de rendre compte de la '**dérive**' entre théorie initiale et pratique effective.

Maintenant que nous avons présenté le cadre conceptuel dans lequel nous souhaitons appréhender notre objet (le soutien aux arts et au patrimoine apporté par l'Union Européenne), il est souhaitable de reformuler le problème qui nous occupe pour en préciser la position et les limites.

C – Deuxième formulation de la question : l'accès à l'agenda politique

1 – Un problème limité à la genèse de l'action de l'Union Européenne

Notre étude ne peut ni ne souhaite aborder tous les 'moments' de l'action culturelle de l'Union Européenne. Dans les termes de l'analyse séquentielle, elle choisit de se concentrer sur la première des cinq phases définie par O.Jones, c'est à dire sur « l'identification du programme » d'action publique. C'est en effet en étudiant cette première phase que nous pourrons, selon nous, répondre à notre première question – celle de la nature de la logique qui anime l'action culturelle de l'Union Européenne. La phase « d'identification » de O. Jones recouvre, on l'a vu :

- définition et formulation du problème par différents acteurs qui entrent ainsi en concurrence
- représentation des différents intérêts auprès des instances de décision
- définition de l'agenda politique (agenda setting)

Dans le vocabulaire d'Éric Monnier, nous nous intéresserons de façon prioritaire à la « **théorie de l'action** » que l'on trouve à la base de l'action culturelle de l'Union Européenne, et moins à sa mise en œuvre effective ou à l'évaluation de ses résultats. Nous n'étudierons pas par conséquent le phénomène de « dérive » mis en avant par Monnier. Cependant l'on verra qu'une élaboration de politique publique s'appuie sur des évaluations de politiques passées : le nouveau programme cadre *Culture 2000* n'aurait pas la forme qu'il a aujourd'hui sans l'évaluation systématique par la Commission Européenne et des observateurs divers des programmes précédents (notamment Raphaël, Ariane et Kaléidoscope).

2 – Reformulation de la question

En d'autres termes nous concentrons notre effort d'analyse sur le **processus d'accès à l'agenda politique** de l'Union Européenne des questions proprement culturelles. La question centrale de notre étude est donc :

Comment et au nom de quoi la question de la culture est-elle devenue l'objet d'une politique spécifique de l'Union Européenne ?

D – Constitution d'une stratégie de réponse

Comment répondre à une telle question ? La bonne démarche est, nous semble-t-il, une approche *cognitive*. Avant d'expliquer cette notion, il est utile de l'opposer à l'approche *naturaliste* que tout un chacun est tenté d'adopter.

1 – Rejet d'une réponse *naturaliste* objectivant le 'problème'

L'approche *naturaliste* consiste à *naturaliser* (au lieu de *problématiser*) le 'problème' auquel la politique publique est censée répondre : « il y a une politique publique parce qu'il y a un *problème* à résoudre ». Une telle approche objectivise le *problème* tel qu'il est défini par les promoteurs de l'action publique. C'est la réponse typique que le haut fonctionnaire, le politicien ou plus généralement l'acteur directement impliqué dans la politique en question donnera.

En un mot, comme l'écrit Pierre Muller, il faut « se méfier des explications pleines de bon sens » qui ont le goût de l'évidence, parce qu'elles reposent précisément souvent sur de fausses évidences. Il ne s'agit pas de nier toute objectivité ou réalité à la notion de problème, mais simplement de souligner qu'un 'problème' n'est reconnu et catégorisé comme tel qu'à la suite d'une interaction sociale entre une variété d'acteurs publics et privés.

2 – Une approche cognitive de l'accès à l'agenda

L'approche cognitive présente l'avantage de problématiser l'idée même de 'problème' et de comprendre le statut *politique* donné à un problème de société comme un construit social, fruit d'une interaction entre divers acteurs institutionnels et civils. Seul une telle approche nous semble pouvoir produire un questionnement véritablement scientifique qui prend une distance critique par rapport à son objet. Si le discours du politologue se distingue du discours des acteurs qu'il étudie, il doit adopter cette approche cognitive, et étudier, sans y entrer, les polémiques d'objectivation de ces discours. Nous pouvons synthétiser l'approche cognitive en quatre propositions fondamentales, qui sont autant de principes d'analyse.

1) Il n'y a pas de problème politique par nature

« Tout problème social est susceptible de devenir politique, la question étant de savoir à travers quels mécanismes »¹¹. De nombreux exemples contradictoires dans des domaines variés confirment qu'il n'y a pas de relation sûre entre l'intensité d'un problème et le déclenchement d'une action publique.

Au niveau de l'Union Européenne par exemple, la mise en place d'une action de défense du consommateur n'est intervenue que récemment alors même que les problèmes étaient réels et concernaient un immense groupe social depuis longtemps. Il est généralement admis que le facteur clef a été ici le très faible niveau d'organisation des consommateurs comme groupe de pression à part entière. De même la question de l'égalité de traitement entre hommes et femmes, malgré son ampleur, n'a que tardivement profité des opportunités offertes par les nouvelles compétences de l'Union Européenne. On peut même dire que le lobby féministe n'a lui-même joué aucun rôle dans l'accès à l'agenda politique de l'Union Européenne de ces questions. Le rôle clef a été joué par l'action « d'entrepreneur politique » de la Cour des Communautés Européennes et de la Commission.

Ainsi, au niveau européen comme au niveau national, il n'est pas possible d'établir une relation entre la 'gravité d'un problème' et son accès à l'agenda politique. Les décideurs ne sont donc pas confrontés à des problèmes donnés. « Un problème politique est nécessairement un construit social dont l'émergence et la configuration dépendent de nombreux facteurs. La question n'est pas de savoir si le problème est 'en soi' mais de démontrer les mécanismes concrets qui déterminent l'inscription de ce problème sur l'agenda du décideur »¹².

2) La mise sur agenda est toujours le résultat d'un conflit social et politique

Ce conflit, plus ou moins visible, structure en un champ de force les relations de concurrence et d'intérêts de différents acteurs. Ce champ de force est parfois difficile à décrypter. Nous décomposerons bientôt ce « champ de force » en une « Arène » et un « Forum » – reprenant le vocabulaire de Bruno Jobert.

Un exemple suffira à illustrer l'opacité de ce champ de force. Les actions de l'Union Européenne concernant la Culture doivent être votées à l'unanimité par le Conseil des Ministres (comme le prévoit l'Article 128 du Traité EC). Les divergences entre les gouvernements sont par conséquent très peu visibles. Cette opacité est renforcée par le fait que les 'minutes' des conseils des ministres ne sont pas publiées. Leur accès n'est ouvert ni au public général ni aux chercheurs.

3) Le « médiateurs » formulent le problème dans un langage recevable par les élites politiques.

Jean Claude Thoenig écrit : « Tout pays abonde de problèmes de société, de la consommation de la drogue à la violence contre les enfants. Pour qu'un problème de société devienne un problème politique, il reste à le poser dans les termes qui soient ceux du jeu politique

officiel »¹³. Cette réflexion est aussi bien valable au niveau national qu'à celui de l'Union Européenne. Tous les consultants privés ou semi-publics qui tentent d'influencer la Commission Européenne savent que leur rôle est effectivement de 'couler' les représentations dans un moule qui saura faire réagir les fonctionnaires de la Commission. Rappelons que la Commission est un point stratégique pour les lobbys puisque c'est sur proposition de la Commission que les décisions du Conseil sont prises.

Ces lobbys ont pour rôle, d'augmenter la visibilité de certains problèmes ; mais – et c'est là le point non trivial – ils ne peuvent augmenter cette visibilité que par l'emploi d'un langage, d'une *manière de voir*¹⁴ appropriés. Les lobbystes sont des spécialistes de ce langage. Nous aurons au cours de notre étude l'occasion d'analyser l'une des rares organisations de lobbying *culturel* installées à Bruxelles : le *Forum Européen des Arts et du Patrimoine* (quatrième partie) Retenons surtout que le rôle des acteurs est de 'traduire le langage de la société dans le langage de l'action'. Pierre Muller propose d'appeler ces acteurs les 'médiateurs'.

4) Le rôle limité des décideurs

L'approche cognitive refuse, on l'a vu, de naturaliser les problèmes politiques, pour au contraire comprendre comment un problème de société devient *politique* – et ce à travers un mécanisme d'interaction sociale qui implique de nombreux acteurs. Cette approche a pour conséquence immédiate de limiter l'importance et le rôle des décideurs individuels, qui dans leurs propres discours, ont tendance à surévaluer leur autonomie dans la formulation des solutions¹⁵. La démarche *cognitive* fait valoir que la liberté de choix du décideur est souvent fictive, car limitée, largement prédéterminée par le mode de formulation des différentes options. En un mot, les décideurs ne sont pas les maîtres de l'environnement intellectuel qui pose les représentations structurant le débat et influençant par avance la forme des politiques publiques.

E – Troisième formulation de la question

1 – La notion de référentiel d'une politique publique

Si l'on est convaincu –comme nous le sommes- que le **contexte intellectuel** compte plus que les décisions individuelles, alors élaborer un politique publique, revient à « construire une représentation, une image de la réalité sur laquelle on veut intervenir »¹⁶. C'est en référence à cette image cognitive que les acteurs organisent leurs perceptions, définissent leurs propositions d'action, confrontent les solutions. A la suite de Muller, on appellera cet ensemble d'images, le « **référentiel d'une politique** »¹⁷.

Ce *référentiel* est composé d'un ensemble de valeurs, de normes, ainsi que « d'algorithmes opératoires »¹⁸ qui donnent un contenu à cette politique. Ces algorithmes sont des « préceptes qui définissent à la fois la nécessité et les modalités de l'action ».

La notion même d'algorithme suggère que ces préceptes sont brefs, synthétiques, résumant l'esprit d'un discours et ont des conséquences pratiques qui se veulent évidentes. Ils se placent à la frontière de la théorie et de la pratique, du constat et de la solution. Ils tirent leur force du fait qu'ils ont un goût de constat objectif et « nous laissent faire nous même le pas de l'action » : ils nous conduisent par la main jusqu'à la porte, mais nous laissent en franchir le seuil. Ils sont les représentants d'une logique, dont ils nous donnent les prémisses sous forme de constats, et dont il est difficile de sortir si l'on accepte ces derniers. Par exemple : « La Communauté européenne n'existe pas uniquement pour fixer le prix du porc ! ». Voilà l'un des algorithmes qu'utilise le discours identitaire (voir troisième partie).

Le processus de production du référentiel n'est pas limité à la phase de construction du problème et de mise sur agenda. Il a lieu aussi bien dans la phase de décision que dans les phases de mise en œuvre (implementation) et d'évaluation¹⁹. Cependant nous placerons l'accent sur le discours produit durant la genèse des différentes actions culturelles de l'Union Européenne.

2 – Reformulation

L'objet premier de notre étude sera donc **la constitution et la nature du référentiel de l'action culturelle de l'Union Européenne.**

Elle évitera ainsi soigneusement de prendre la forme d'un plaidoyer ou d'une diatribe pour ou contre l'intervention de l'Union Européenne dans le domaine de la culture. Le discours scientifique que nous souhaitons construire doit se distinguer des discours produits

par les acteurs eux-mêmes. Notre travail, on l'a dit, ne pose pas la question en termes normatifs et n'interroge pas l'objectivité des discours de légitimation ou de critique.

Il nous faut, à l'inverse, **analyser les différents discours produits par les différents acteurs qui ont produit le référentiel**. C'est un système de représentations qui donne sens à l'apparition des questions proprement culturelles sur l'agenda politique de l'Union Européenne. Il s'agit donc avant tout pour nous de **dresser un tableau du contexte intellectuel** (représentations) dans lequel sont apparues ces actions culturelles.

« La nature de l'agenda politique est cognitive », écrit Jean Gustave Padioleau ²⁰. La compréhension de l'agenda suppose donc que l'on analyse les mécanismes par lesquels les acteurs politiques perçoivent le monde et formulent les réponses qu'ils apportent. Étudier la constitution du référentiel de la politique culturelle de l'Union Européenne suppose de déconstruire et de recomposer les discours légitimant ou critiquant l'action culturelle de l'Union Européenne.

Il est important de voir qu'une analyse du discours ne va pas sans analyse des acteurs, puisque les discours sont relatifs aux acteurs et reflètent stratégies et objectifs individuels. Notre question initiale est : *Pourquoi et comment la question de la culture est-elle devenue l'objet d'une politique spécifique de l'Union Européenne ?* Nous pouvons désormais la reformuler en termes cognitifs, pour la scinder en quatre questions opératoires, qui gardent à l'esprit ce mot de Bruno Jobert qui parle de « production complexe des référentiels à travers des débats et des controverses qui mobilisent une grande variété d'interlocuteurs » ²¹.

Comment s'est constitué le référentiel de l'action culturelle de l'Union Européenne ?

- 1) Quels types de **discours** ont structuré le débat préparatoire ?
- 2) Quels **acteurs** ont tenté de promouvoir quel discours ?
- 3) A quel discours les **décideurs** ont-ils été sensibles dans la constitution du référentiel ?
- 4) Ce référentiel a-t-il **évolué** entre les premiers programmes culturels et le nouveau programme cadre *Culture 2000*.

3 – Organisation de la présente étude

Par 'mouvement' nous entendons la démarche globale de l'étude, son principe d'organisation. Le 'plan' est quant à lui l'exposition précise des différentes parties de l'étude.

A) Mouvement

Tout ce qui précède permet de distinguer clairement deux aspects de notre objet, autour desquels notre étude s'organise :

1. **le débat** et la variété de discours qui forment **le contexte intellectuel** dans lequel a pris forme le référentiel de l'action culturelle de l'Union Européenne.
2. **Le référentiel lui-même**, qui n'a aucune raison a priori de contenir tous les discours qui animent le débat. C'est précisément la sélection de certains discours qui engendre la création d'un référentiel cohérent. Le référentiel est le produit du débat, et d'un champ de force, non le débat lui-même.

Comme l'indique le titre, cette étude porte sur la **constitution** du référentiel de l'action culturelle de l'Union Européenne. Ce concept de 'constitution', cela apparaît clairement désormais, invite à étudier :

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. Le débat et le contexte intellectuel2. Le référentiel, qui en est le produit 'belliqueux' |
|---|

B) Plan

Afin de suivre ce mouvement d'ensemble, nous allons étudier dans l'ordre :

1. Les référentiels des politiques culturelles nationales en Europe, parce que ces référentiels nationaux constituent les racines les plus profondes de tous les discours culturels qui jouent un rôle au niveau européen.
2. Les différents discours sur l'Europe culturelle, qui structurent le débat, qu'ils soient de nature économique, sociale, identitaire ou bien même ... artistique. Nous montrerons alors comment des discours d'origine nationale se trouvent rajeunis ou transformés dans leur 'mouture européenne'.
3. Les différents médiateurs, qui ont tenté d'influencer le référentiel de l'Union Européenne. Le discours de chaque acteur peut être caractérisé par son dosage particulier des différents discours précédemment isolés et étudiés.
4. Le référentiel de l'action culturelle de l'Union Européenne. Il s'agira enfin de comprendre quel cadre intellectuel utilise la politique *effectivement* mise en place par l'Union Européenne.

Il serait erroné de croire que notre dernière partie est plus importante que les trois autres. Notre objet d'étude n'est pas le référentiel de l'Union Européenne en lui-même, mais sa constitution. Aussi nos trois premières parties s'attachent à retracer le contexte intellectuel (composé des discours et de médiateurs) qui a finalement conduit à l'adoption de ce référentiel.

Bien que notre *première* partie puisse sembler, à première vue, déconcertante (les référentiels nationaux ne sont pas *a priori* notre objet), nous sommes convaincus qu'elle constitue le socle sur lequel repose tout le reste de l'étude. Nous croyons que sans une analyse détaillée des référentiels nationaux, nous ne pouvons pas comprendre un débat qui concerne l'Union Européenne. La raison la plus fondamentale est que l'Union Européenne n'est ni un État, ni une organisation intergouvernementale. Elle est encore cet « entre-deux », qui requiert une analyse des contextes nationaux pour comprendre la nature de chacune de ses actions – en particulier des actions qui, comme celles liées à la culture, restent soumis à la règle de l'unanimité du Conseil des Ministres.

4 -Nécessité d'une analyse complémentaire des notions de *référentiel* et de *médiateur*

Notre travail s'articule autour du modèle d'analyse des politiques publiques définie par Bruno Jobert et Pierre Muller dans *L'État en action*²². Cette approche, que nous venons d'examiner, s'attache à la dimension cognitive des politiques publiques et à prendre en compte les construits intellectuels qui sont à la source de ces dernières. Elle s'organise ainsi autour de deux notions clefs : celle de référentiel et de médiateur. Ces concepts ont suscité un enthousiasme certain parmi de nombreux analystes français, ainsi que des débats qui ont permis de mieux apprécier leurs apports et leurs limites

Pour s'assurer que notre emploi des notions de 'référentiel' et de 'médiateur' ne dérive vers un jeu linguistique masquant des banalités, il faut en affirmer l'exposé et être capable de mobiliser la théorie qu'elles contiennent.

II Analyse d'un référentiel

A – Une théorie de la société et du changement social

1 – Les concepts de référentiel sectoriel et global reposent sur une théorie sociale

La notion de référentiel s'accompagne chez Pierre Muller, d'une théorie sociale d'ensemble qui propose une vision de la société moderne et du changement social. Jusque là nous avons présenté la notion de référentiel d'une politique publique comme un ensemble cognitif, construit socialement, qui détermine cette politique. Il convient maintenant d'en comprendre le fondement théorique.

La division du *sectoriel* et du *global* est une caractéristique des sociétés modernes qui se retrouve dans la distinction entre référentiel global et référentiel sectoriel. Ces concepts ne sont donc pas anhistoriques, mais sont le produit d'une évolution des sociétés. Pierre Muller a bâti ses concepts sur une théorie de la société moderne, qu'il est capital de garder à l'esprit si l'on veut les manier avec pertinence.

2 – Sociétés territoriales / Sociétés sectorielles

Muller se situe d'emblée à l'intérieur de la problématique originelle de la sociologie : celle de la modernisation des sociétés occidentales. Parmi les principales composantes de ce processus de modernisation, explique-t-il, on trouve l'extension de la division du travail, qu'il appréhende sous la forme de la sectorisation, c'est-à-dire de la « division à l'infini de la société en sous-systèmes de sens »²³. « On rejoint là, l'approche de Berger et Luckmann lorsqu'ils expliquent que dans ce contexte d'intensification de la division du travail, le stock de connaissance correspondant à ces sous-univers de sens tend à devenir ésotérique pour le reste de la société »²⁴.

Notre société peut donc être qualifiée de « sectorielle », par opposition aux sociétés traditionnelles. Ces dernières, comme la France de l'Ancien Régime par exemple, sont avant tout des sociétés « territoriales », des « assemblages plus ou moins intégrés de territoires relativement autonomes ». Dans ce type de société, c'est le *territoire* qui confère aux individus leur identité fondamentale : on est avant tout 'de quelque part'. Aujourd'hui, c'est l'identité professionnelle qui est structurante.

Du point de vue de la régulation sociale d'ensemble, la prééminence d'une logique de la territorialité a une conséquence fondamentale : les sociétés traditionnelles sont toujours menacées d'éclatement. Le risque de sécession est permanent comme le montre, remarque

Muller, l'acharnement des rois de France à combattre les tendances centrifuges des grands seigneurs féodaux. Les sociétés sectorielles (à forte division du travail) sont quant à elles confrontées à un double problème.

Le premier est que les sociétés industrialisées doivent trouver en elles-mêmes le sens de leur action. C'est ce qu'Yves Barrel appelle « l'autoréférence sociale ». Cette évolution est due, souligne Muller, à l'accroissement de « l'historicité » de nos sociétés – ce qui signifie, dans le vocabulaire d'Alain Touraine, l'accroissement de la capacité de ces dernières à agir sur elles-mêmes, grâce à leur savoir scientifique et à leur appareil industriel.

Le deuxième aspect du problème est le suivant. Alors que les sociétés à dominante territoriale connaissent un risque d'éclatement, les sociétés traditionnelles sont confrontées à la nécessité de gérer la tendance à l'autonomisation des différents secteurs (sous-systèmes sociaux, petits 'mondes') : elles sont menacées de désintégration. Les secteurs, en effet, tendent à se constituer en entités « dont la reproduction n'entre pas automatiquement en cohérence avec la reproduction globale de la société ». Cette intégration des différentes logiques sectorielles est précisément l'objet des politiques publiques et plus généralement de la médiation.

Nous reviendrons plus loin sur la nature de la médiation, mais signalons déjà qu'elle est le processus intellectuel par lequel le secteur est intégré à une vision sociale d'ensemble. C'est dans ce cadre que l'on comprend les notions de référentiel global et sectoriel.

B – Le référentiel d'une action publique contient un référentiel global et un référentiel sectoriel

En tant que représentation de la place et du rôle d'un secteur dans une société donnée à une époque donnée, le référentiel d'un politique publique se décompose en deux éléments : le référentiel global, le référentiel sectoriel ²⁵.

1 – Le référentiel global

Le référentiel global est une représentation générale autour de laquelle vont s'ordonner et se hiérarchiser les différentes représentations sectorielles. Il est formé d'un ensemble de valeurs fondamentales qui constituent les croyances de base d'un groupe social, ainsi que d'une série de normes qui permettent de choisir entre des conduites. A ce titre, il définit la représentation qu'une société se fait de son rapport au monde à un moment donné. Un référentiel global est fondamentalement :

1. une « vision du monde », qui se traduit par une conception du rôle de l'État, et donc de la nature des politiques publiques. Voilà pourquoi Muller écrit aussi que ...
2. ... « le référentiel global est avant tout un 'mode d'emploi de l'État' ».

Pour donner à cette présentation un caractère moins abstrait, on peut citer l'exemple classique, analysé par Muller, d'un référentiel global. Il s'agit du nouveau référentiel global qui baigne la France gaulliste, et qu'il qualifie de « référentiel de modernisation et de changement ». C'est ce nouveau 'mot d'ordre' qui explique selon lui la grande vague de réformes qu'a connu la France à cette époque, et qui sous-tend en particulier la nouvelle politique agricole. Il écrit : « La période de l'après guerre (de la fin des années 1940 jusqu'à la fin des années soixante) est une période où s'impose en France un nouveau référentiel global : après le traumatisme de la seconde guerre mondiale et l'arrivée au pouvoir de nouvelles élites (...) on va reconstruire une nouvelle conception de la société que j'ai appelée le 'référentiel modernisateur' et qui rompt avec le référentiel global de la III^e République qui était fondé sur la préservation des équilibres sociaux (notamment ville-campagne) au profit d'une nouvelle vision du monde centrée sur l'idée du changement et de la modernisation ».

2 – Le référentiel global en Europe aujourd'hui

Dans quel référentiel global sommes-nous aujourd'hui en Europe ? Muller explique qu'un nouveau processus de réajustement des politiques publiques est en cours à partir des normes issues de la crise économique européenne : limitation des dépenses publiques, modernisation de l'État, reconnaissance de l'entreprise et de la primauté du marché, intégration européenne. Ce nouveau référentiel global européen est caractérisé selon lui par deux normes clefs : la norme de **marché** et la norme de **subsidiarité**.

• La « norme de marché » repose sur un triple changement :

1. Une nouvelle articulation du social et de l'économique, avec l'affirmation d'une norme de limitation des dépenses sociales.
2. Une redéfinition de la frontière public / privé, avec une mise au second plan du rôle moteur de l'État. Il s'agit d'un alignement sur les politiques économique libérales.
3. Une nouvelle relation entre le centre et la périphérie, avec l'affirmation de la norme de décentralisation.

- La norme de subsidiarité est plus ambiguë, puisque comme le souligne Marie-Laure Lulé, du *Forum Européen des Arts et du Patrimoine* (lobby culturel) que nous avons interrogée, le principe de subsidiarité n'est pas interprété par tous les acteurs de la même façon.

Aussi nous faudra-t-il évaluer l'influence de ce référentiel global sur le référentiel de l'action culturelle de l'Union.

3 – Le référentiel sectoriel

Le référentiel sectoriel est une image du secteur, de la discipline, ou de la profession et de son rôle dans la société. Son premier effet est de baliser les frontières du secteur. Ces frontières sont l'objet d'un conflit permanent puisqu'elles influencent largement l'accès à l'agenda politique. Comme le référentiel global, le référentiel d'un secteur est un construit social. Un référentiel sectoriel se légitime (généralement) par son encastrement dans un référentiel global censé donner un sens à la société dans son ensemble.

4 – Mise en garde contre une confusion

Un référentiel sectoriel n'est que la moitié du référentiel d'une politique sectorielle. Il faut bien voir en effet qu'un référentiel *sectoriel* n'est pas sectoriel parce qu'il serait le référentiel d'une politique *sectorielle*, mais parce qu'il propose une conception d'un secteur de la société. Or une politique sectorielle a non seulement besoin d'une conception de son secteur mais aussi d'une conception globale de la société. Voilà pourquoi le référentiel d'une action publique sectorielle se décompose en un référentiel global et un référentiel sectoriel.

Cela prête parfois à confusion. La raison en est que de fait (et heureusement) les référentiels globaux des différentes politiques sectorielles sont le plus souvent identiques. Reste que l'analyse doit distinguer les référentiels globaux de chaque politique sectorielle et bien voir que chacune produit le sien. Cela apparaîtra avec clarté lorsque nous étudierons les différents discours des différents médiateurs qui chacun proposent 1) un référentiel global 2) un référentiel sectoriel.

Il faut bien noter qu'à certains moments, sous la plume de Pierre Muller, un flottement sur ces distinctions se fait sentir. Il nous a donc paru utile de préciser ici notre compréhension des relations entre référentiel sectoriel et global.

C – Les éléments cognitifs d'un référentiel

Nous avons vu qu'un référentiel peut être défini comme un système de représentations soit de la société dans son ensemble (référentiel global) soit de l'un de ses secteurs (référentiel

sectoriel). A quelque niveau qu'il se place, un référentiel est composé d'idées, d'images, de valeurs. Pierre Muller a mis en évidence, dans son étude de l'élaboration de la politique agricole de modernisation en France (lois d'orientation 1960 et 1962), « un processus de définition de ce qu'est un agriculteur, sa place dans le monde et ce qui fait problème dans l'agriculture »²⁶.

Il estime qu'un référentiel « articule quatre niveaux de perception du monde »²⁷ qui doivent être distingués, mais qui restent profondément interconnectés : des valeurs, des normes, des algorithmes, des images. Nous reprenons la description que Muller fait de ces composantes²⁸. Cette grille nous permettra d'analyser avec une précision accrue les discours des différents médiateurs, et ce, quel que soit leur registre (économique, philosophique, politique, social, etc.). On notera que ces diverses dimensions servent de vecteur à 1) une idée du problème 2) une représentation du groupe social ou du secteur concerné 3) une théorie du changement social, ce dernier aspect étant le plus difficile à cerner.

1 – Les valeurs

Les valeurs « sont les représentations les plus fondamentales sur ce qui est bien, mal, désirable ou à rejeter. Elles définissent un cadre global de l'action publique ». Muller donne des exemples de débats publics qui se ramènent en réalité à des conflits de valeurs : rôle de la paysannerie, croissance maximale / soutenable. Référentiels globaux et sectoriels utilisent des valeurs.

2 – Les normes

Les normes « définissent des écarts entre le réel perçu et le réel souhaité. Elles définissent des principes d'action plus que des valeurs : 'l'agriculture doit se moderniser' ; 'il faut satisfaire les besoins du marché' ; 'il faut diminuer les dépenses de santé' ; les entreprises françaises doivent être exposées à la concurrence' ». Référentiels globaux et sectoriels utilisent de même des normes.

3 – Les algorithmes

Les algorithmes sont des « relations causales qui expriment une théorie de l'action. » Ils sont de la forme 'si...alors'. Ils justifient les normes. Muller donne des exemples : 'si le gouvernement cède au chantage des preneurs d'otages, alors ils recommenceront' ; ou bien encore, 'si le gouvernement laisse filer la monnaie, alors les entreprises gagneront en

compétitivité'. Un référentiel sectoriel utilise en général plus d'algorithmes qu'un référentiel global.

4 – Les images

Les exemples donnés par Muller sont parlants : « le terroriste barbu », le « jeune agriculteur dynamique et modernisé », le « ministre et son sac de riz ». Muller insiste sur leur importance : « elles ne doivent en aucun cas être sous-estimées ». Elles sont de puissants « vecteurs de valeur, de normes, d'algorithmes ». Elles rendent sensibles, de façon vivante, une synthèse des trois éléments précédents. « De ce point de vue, elles constituent un élément central du référentiel ». Ainsi que pour les algorithmes, les référentiels sectoriel utilisent en général plus d'algorithmes que les référentiels globaux.

III Analyse des médiateurs

A – De la médiation aux médiateurs

1 – La médiation

La nature de la médiation découle de ce qui vient d'être dit de la théorie sociale contenue dans les concepts de référentiel global / local. Elle est le processus par lequel la société (moderne) tente d'intégrer en permanence des secteurs qui s'autonomisent et s'individualisent.

Elle revient donc à produire du global au-delà du sectoriel. Dans une société qui a tendance à se morceler (chaque domaine tendant plus ou moins à se constituer en secteur pour réclamer plus de revenus, plus de gratifications symboliques ou d'avantages divers), la médiation produit une représentation globale du monde qui tente de définir un rôle et une place aux différents secteurs de la société et de réguler leurs relations.

En d'autre terme la médiation est un travail d'articulation d'un référentiel global et d'un référentiel sectoriel. Cependant il n'y a pas une médiation mais des médiations. En effet, cette médiation est un construit intellectuel produit par des agents variés : les médiateurs. Ces médiateurs ne tiennent pas tous le même discours.

2 – Caractérisation d'un médiateur

Les *médiateurs* sont ainsi nommés parce qu'ils articulent un référentiel global et un référentiel sectoriel. Ils peuvent ainsi être définis par :

- | | |
|----|---|
| 1. | Le référentiel global ... |
| 2. | ... et le référentiel sectoriel qu'ils proposent |
| 3. | Leur position dans le débat (accès à l'Arène ou seulement au Forum) |

On notera que cette caractérisation s'éloigne de la caractérisation standard proposée par Pierre Muller. Ce dernier, insiste plutôt sur le fait que les médiateurs sont les agents qui produisent les éléments cognitifs qui, en dernière analyse, constituent toujours les référentiels.

De façon synthétique on appellera 'médiateurs' les agents qui participent à la construction du référentiel d'une politique, dans la mesure où ils créent les structures cognitives (valeurs, normes, algorithmes, et images) du débat public (le *Forum*, dans le vocabulaire de Bruno Jobert) et de la négociation (*l'Arène*)

Ils déterminent ainsi la perception du problème par les groupes en présence et la définition des solutions appropriées. Ils participent à ce que Bruno Jobert appelle le « forum », à savoir, ce débat qui regroupe et met en compétition les différentes conceptions du secteur²⁹ – qui fera l’objet d’une politique publique. « Les médiateurs occupent une position stratégique dans le système de décision dans la mesure où ce sont eux qui formulent le cadre intellectuel au sein duquel se déroulent les négociations, les conflits ou les alliances qui conduisent à la décision »³⁰.

Le processus de médiation est défini par Muller à travers deux couples de dimensions, qu’il faut selon lui absolument prendre en compte si l’on veut saisir le processus de médiation dans sa totalité³¹.

3 – Dimension cognitive / Dimension normative

Le premier est le couple de dimension cognitive / dimension normative. « En tant que production du sens, la construction d’un nouveau référentiel constitue à la fois un processus de production de connaissance (de ‘vérité’ : on dit comment est le monde) et un processus de production de normes (on dit comment le monde devrait être). Le rôle des médiateurs consiste donc en deux opérations combinées qu’il est possible de dissocier dans l’analyse, mais pas dans la réalité : les médiateurs décodent le monde, le rendent intelligible, lui donnent du sens, puis le ‘recodent’, ils définissent des objectifs et des actions destinées à accélérer cette transformation du monde qui est présentée comme inéluctable.

Les médiateurs ont donc à la fois une fonction cognitive (ils aident à comprendre le monde) et une fonction normative (ils définissent des critères qui permettent d’agir sur le monde, c’est à dire les objectifs des différentes politiques publiques).

4 – Champ intellectuel / Champ de pouvoir

Le deuxième couple de dimensions est le couple champ intellectuel / champ de pouvoir. En effet, le processus de médiation est « indissolublement un processus de *prise de parole* (production de sens) et de *prise de pouvoir* (structuration d’un champ de force) (...) Non seulement une politique publique produit du sens mais elle produit aussi du pouvoir »³². Muller parle ainsi d’une relation ‘circulaire’ entre le processus de construction du sens et le processus de prise de pouvoir : « c’est parce qu’il définit le nouveau référentiel qu’un acteur prend le leadership du secteur en affirmant son hégémonie mais, en même temps, c’est parce que cet acteur affirme son hégémonie que sa vision du monde devient peu à peu la nouvelle norme ».

Nous testerons dans le cours de notre étude cette hypothèse. La question de ce point de vue est : le référentiel de l'action culturelle de l'Union Européenne est-elle la marque d'une prise de pouvoir par l'un des médiateurs ? On peut en douter *a priori*, si l'on garde à l'esprit la nature forcément négociée et consensuelle des politiques de l'Union.

Il convient aussi à mettre en rapport les positions, les discours des différents médiateurs avec leurs intérêts catégoriels. « Dans un processus de médiation, on est toujours en présence d'un phénomène de construction de leurs intérêts par les groupes sociaux [et les acteurs institutionnels, pourrait-on rajouter] ». Plus loin, il conclut : « il est impossible d'étudier la construction d'un référentiel sans analyser précisément les caractéristiques du groupe qui réalise cette opération, ses stratégies et son positionnement au sein d'un champ de pouvoir (d'un *ordre local*, pour reprendre le terme d'E. Friedberg) ».

On retiendra donc que discours, intérêts catégoriels, et position dans le champ du pouvoir sont mêlés. Le changement de position du groupe dans le champ du pouvoir, peut correspondre à un changement de discours.

B – Les médiateurs de l'Union Européenne

1 – Deux niveaux de débat : le Forum et l'Arène

A) L'espace ouvert des politiques publiques européennes

Comme le souligne Bruno Jobert³³, directeur de recherche au CRNS, « dans les approches les plus courantes des politiques publiques, les processus d'interprétation, la définition de la réalité sociale et les processus de négociation et d'échange, sont considérés comme les deux facettes d'une même action ». En effet, l'analyse par les réseaux, comme l'analyse des 'communautés de politiques publiques' tend à présumer une forte coïncidence entre ces deux types d'action. Dans les deux cas, on met l'accent sur les effets de socialisation réciproque des décideurs et des participants aux débats.

Or dans certains cas, il faut distinguer le débat 'public' du débat entre décideurs, le « Forum » et « l'Arène » - selon le vocabulaire proposé par Brunon Jobert.

Il est vrai que dans des milieux fortement et depuis longtemps institutionnalisés, l'approximation de l'un et de l'autre a une certaine pertinence. Cependant, il n'en est pas de même dans une situation où l'entrée dans le réseau reste plus ouverte, où un grand nombre

d'interlocuteurs différents peuvent espérer se faire entendre. Or c'est précisément ce dernier type de situation qu'illustre le mode de fonctionnement des institutions européennes.

En effet, la Commission Européenne fait généralement appel à un grand nombre d'experts extérieurs et diversifiés avant de soumettre ses propositions au Conseil des ministres. La Commission consulte traditionnellement, avant que d'établir sa position, ce qui lui permet 1) de construire des propositions *consensuelles* 2) d'utiliser l'expertise et les idées d'un grand nombre d'agents. Nous reverrons ce point dans l'exposé qui suit bientôt des spécificités de l'accès à l'agenda de l'Union Européenne.

B) Le Forum et l'Arène

Il est ainsi nécessaire, lorsque l'on s'intéresse à l'Union Européenne, de distinguer plus que de coutume : 1) le débat intellectuel sur la politique publique, très ouvert à de nombreux agents 2) la négociation et le conflit entre décideurs – Conseil des ministres, Parlement Européen, Commission (liés depuis Maastricht par la procédure législative de *codécision*).

Brunon Jobert explique que « ce qui se joue dans la négociation, c'est finalement un processus de sélection entre un petit nombre d'alternatives ». Cette sélection est le point d'aboutissement d'un processus, parfois long, de construction de la réalité sociale, de filtrage et de stylisation des différentes interprétations possibles qui impliquent acteurs individuels et institutions spécifiques. Aussi, peut on définir :

- 1) l'Arène comme espace de négociation, où il va finalement être décidé du référentiel adopté, et dans lequel les relations de force sont très importantes.
- 2) le Forum : l'espace des débats publiques de politique publique, qui définit le petit nombre d'alternatives qui structurent les négociations dans l'Arène.

2 – La variété des médiateurs

Les médiateurs sont des agents de nature très variée. On l'a dit, leur nombre est encore plus grand au niveau de l'Union Européenne qu'au niveau national.

Une typologie des médiateurs a été proposée par Pierre Muller ³⁴. Elle s'organise en fonction « de la ressource sociale qu'ils maîtrisent et donc en fonction de leur légitimité principale : les professionnels, les élites administratives et les élus ». Cependant cette typologie ne fonctionne bien qu'au niveau national, où les sources de la légitimité sont bien définies. Il nous faut l'adapter au contexte de l'Union Européenne.

En effet, la spécificité unique du fonctionnement de l'Union met au même plan (en terme d'influence) des acteurs dont les légitimités peuvent paraître très différentes. Il suffit de penser

aux intérêts publiques et privés confondus dans un même combat d'influence : grandes entreprises, villes et Régions tentent d'exercer une influence sur la Commission européenne, en utilisant les mêmes techniques de lobbying.

La distinction fondamentale est à établir entre les médiateurs est celle qui sépare ceux qui ont accès à l'Arène (aux négociations effectives) et ceux qui n'ont accès qu'au Forum (au débat européen, qui par nature est très ouvert). Ceux qui ont accès à l'Arène sont les grandes institutions officielles de l'Union, desquelles nous excluons le Comité des Régions, qui n'a qu'un rôle consultatif. Notons 1) que tous les médiateurs ont accès au 'Forum' 2) que certains médiateurs du Forum s'organisent en lobbys pour tenter d'avoir accès à l'Arène. Résumons-nous :

1. Les médiateurs de l'Arène

Ils sont institutionnellement au cœur du champ de force européen : la Commission Européenne, le Parlement Européen, le Conseil des Ministres et en son sein les différents gouvernements nationaux.

2. Les médiateurs du Forum

Ils sont soit de purs producteurs d'idées (chercheurs, organisations internationales de coopération culturelle) soit des agents impliqués dans les politiques culturelles, qui cherchent, par lobbying, à exercer une influence sur l'Arène : le Comité des Régions qu'il faut distinguer des Régions elles-mêmes, le secteur culturel et ses rares agences de lobby (comme *le Forum Européen de Arts et du Patrimoine*, que nous avons étudié en détail ³⁵).

Nous reprendrons cette dichotomie lorsque nous étudierons systématiquement les médiateurs du référentiel de l'action de l'Union (quatrième partie).

C – L'accès à l'agenda de l'Union Européenne et la sélection d'un référentiel d'action officiel

1 – Accès à l'agenda et sélection d'un référentiel unique

La distinction fondamentale du Forum et de l'Arène conduit à distinguer deux types de référentiels :

1. **La multitude des référentiels en compétition dans le Forum** (que nous analysons dans notre troisième et quatrième parties).
2. **L'unique référentiel choisi après conflit et négociation dans l'Arène, mais qui évolue au cours du temps** (nous l'analysons dans notre cinquième partie).

Une étude de l'accès à l'agenda politique doit se pencher sur l'interaction entre ces deux niveaux, c'est à dire sur le processus de sélection des discours porteurs de référentiels différents.

2 – Agendas nationaux, agenda européen

Le processus de décision et d'accès à l'agenda de l'Union Européenne se distingue des modèles nationaux. Philippe Garraud propose ³⁶ une typologie des modèles d'accès à l'agenda national des 'problèmes' de société – dont il a, comme Muller, une conception cognitive. Il est utile de la citer ici pour se rendre pleinement compte du gouffre qui sépare les modèles nationaux de ceux de de l'Union Européenne. Il distingue cinq types de modèles que nous citons très rapidement :

- Le modèle de la mobilisation – mouvements sociaux fortement médiatisés qui, en mobilisant l'opinion, parviennent à modifier l'agenda politique (exemple : la défense de l'école libre en 1983-1984)
- Le modèle de l'offre politique – activisme électoral des organisations politiques qui s'emparent d'un thème et le rendent populaire (exemple : l'immigration)
- Le modèle de la médiatisation – lié au développement du pouvoir des médias qui parviennent à créer artificiellement des problèmes de société. Il existe un *agenda médiatique* selon Garraud.

- Le modèle de l'anticipation – volontarisme de nombreuses actions publiques, 'mobilisation par le centre', caractérisé par une absence de conflit. (exemple : prévention routière)
- Le modèle de l'action corporatiste silencieuse – des groupes organisés parviennent à saisir l'autorité publique en faisant inscrire leur problème sur l'agenda gouvernemental. Le *huis clos* est recherché. (exemple : les programmes militaires)

Cette typologie est séduisante, mais elle ne fonctionne bien qu'au niveau national : ses trois premiers modèles ne s'observent pas au niveau européen. Elle permet cependant de comprendre, par différence, la spécificité du fonctionnement de l'agenda de l'Union Européenne. Ce dernier peut être caractérisé, comme le synthétise Muller (dans son introduction aux actes d'un colloque sur les politiques publiques en Europe ³⁷), par trois traits originaux.

3 – L'incertitude : géométrie variable du mode d'accès à l'agenda

Cette incertitude est due à l'absence de formes stables de leadership, l'absence de leadership décisionnel. Les acteurs principaux sont connus : la Commission et son réseau de comités, le Conseil des ministres assisté du puissant -et opaque- COREPER et le Parlement. Cependant, une confusion naît de plusieurs facteurs : le fonctionnement collégial de la Commission, le statut ambigu du conseil des ministres (à la fois instance intergouvernementale et supranationale), le rôle croissant du Parlement (à travers la nouvelle procédure de codécision et de son extension).

Les modèles d'accès à l'agenda sont donc mouvants, variables suivant les contextes. Tantôt l'influence du Président de la Commission ou d'un commissaire sera prépondérante, tantôt c'est l'action déterminée d'un État membre ou d'une coalition d'États qui sera le facteur clef de la décision.

4 – L'ouverture

Cette ouverture, nous l'avons déjà signalé lorsque nous nous penchions sur les caractéristiques du 'Forum' européen – est beaucoup plus ouverte qu'au niveau national. L'accès aux cercles des débats européens –et dans une moindre mesure de la décision- est généralement plus facile qu'au niveau national. La raison en est que, malgré les critiques des eurosceptiques, la Commission ne s'est pas transformée en une bureaucratie de type traditionnel ³⁸, en particulier en ce qui concerne la recherche et l'expression de l'expertise.

Alors que les administrations nationales ont tendance à monopoliser l'expertise légitime (voir le cas français du secteur culturel, dans notre première partie) quitte à partager ce monopole avec un milieu professionnel corporatisé, la Commission Européenne recherche cette expertise en multipliant les contacts, formels ou informels, avec les divers partenaires qui gravitent autour d'elle. La conséquence en est que le Forum, et dans une moindre mesure l'Arène, sont plus ouverts : ils mettent en contact plus d'acteurs.

5 – L'opacité

Paradoxalement le système semble d'autant moins lisible qu'il est ouvert. La Commission européenne fait des efforts louables pour augmenter la transparence de son fonctionnement, notamment sous l'impulsion neuve du Parlement. Cependant, comme le montre tout un pan de la littérature scientifique anglo-saxonne³⁹, cette opacité est aussi le fruit paradoxal du contrôle qu'exercent les gouvernements nationaux. Nous n'entrerons pas dans cette problématique qui mériterait une étude à part entière.

Nous tenterons de discerner le modèle particulier d'accès à l'agenda de l'Union Européenne qu'ont connu les 'problèmes' culturels.

NOTES DE LA PREMIÈRE PARTIE

- ¹ En particulier la conservation du patrimoine est souvent indissolublement lié à des stratégies de promotion touristique
- ² Pierre Muller, *Les Politiques Publiques*, PUF, 1990
- ³ P. Muller, op. cit. , p. 4
- ⁴ P. Muller, op. cit. , p. 4
- ⁵ Charles O.Jones, *An introduction to the study of public policy*, p. 230-231
- ⁶ P. Muller. Op. cit. p. 30. Nous reprenons ici la synthèse que propose Pierre Muller de O.Jones
- ⁷ P.Muller, op. cit. , p. 31
- ⁸ P.Muller, op. cit. , p. 32
- ⁹ Éric Monnier, *Évaluation de l'action des pouvoirs publics*, Paris, Economica, 1992, p. 87
- ¹⁰ P. Muller, op. cit. , p. 33
- ¹¹ P. Muller, op. cit. , p. 34
- ¹² P.Muller, op. cit. , p. 36
- ¹³ Jean-Claude Thoenig, Yves Mény, *Politiques Publiques*, Paris, PUF, Collection 'Thémis', p. 22
- ¹⁴ En anticipant sur les notions que nous allons présenter, on peut déjà dire que ce langage se doit d'être en phase avec le référentiel global qui anime la Commission.
- ¹⁵ P.Muller, op. cit. , p. 39
- ¹⁶ P.Muller, op. cit. , p. 42
- ¹⁷ P.Muller, op. cit. , p. 42
- ¹⁸ P.Muller, op. cit. , p. 45
- ¹⁹ Pierre Muller, *Les Politiques Publiques comme construction d'un rapport au monde*, in *La construction du sens dans les Politique Publiques, Débat autour de la notion de référentiel*, p.158, Paris, L'Harmattan, 1995
- ²⁰ J.-G. Padioleau, *L'État au concret*, Paris, PUF, 1982, p.25, cité par P.Muller, op. cit. , p. 39
- ²¹ Bruno Jobert, in *La construction du sens dans les politique publiques*, l'Harmattan, p.16
- ²² Bruno Jobert et Pierre Muller, *L'État en action*, PUF, 1987.
- ²³ Pierre Muller, op. cit. , p. 167
- ²⁴ P. Berger, T. Luckmann, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridien Klincksieck, p. 119
- ²⁵ Nous reprenons la présentation de Pierre Muller, *Les Politique Publiques*, PUF, 1990, p.47-49
- ²⁶ Pierre Muller, *Les Politiques Publiques comme construction d'un rapport au monde*, in Faure, Pollet, Warin, *La construction du sens dans les Politique Publiques, Débat autour de la notion de référentiel*, p.157, Paris, L'Harmattan, 1995
- ²⁷ Pierre Muller, op. cit. , p. 158
- ²⁸ Pierre Muller, op. cit. , p. 158-159
- ²⁹ Par 'approche du secteur', il faut entendre l'articulation d'un référentiel global et d'un référentiel sectoriel.
- ³⁰ Pierre Muller ,op. cit. , p. 50
- ³¹ Nous reprenons l'analyse de Pierre Muller, *Les Politiques Publiques comme construction d'un rapport au monde*, in *La construction du sens dans les Politique Publiques, Débat autour de la notion de référentiel*, p.163-164, Paris, L'Harmattan, 1995
- ³² Pierre Muller, op. cit. , p. 164
- ³³ Nous reprenons une analyse de Bruno Jobert, dan son article intitulé *Rhétorique politique, controverse scientifique, et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche*, in *La construction du sens dans les politiques publiques*, L'Harmattan, p. 13-24.
- ³⁴ Pierre Muller, *Les politiques publiques*, PUF, 1990, p. 61-65.
- ³⁵ Voir la troisième partie de l'étude.
- ³⁶ Philippe Garraud, *Politiques nationales : élaboration de l'agenda*, in *L'année sociologique*, 1990, p17-41.
- ³⁷ *Politiques Publiques en Europe*, Actes du colloque de l'association française de sciences politiques du 23-24 Mars 1994, publiés par l'Harmattan, en 1995.
- ³⁸ Voir sur ce point les travaux du politologue Majone.
- ³⁹ Voir en particulier les études de la 'Comitology' par Pollack ou Piéton.

DEUXIEME PARTIE

L'EVOLUTION DES REFERENTIELS NATIONAUX DE L'ACTION CULTURELLE EN EUROPE

I De la nécessité d'une compréhension préalable des référentiels nationaux

A – Résister à une illusion méthodologique

1 – Une tentation méthodologique

Puisque l'on en cherche la logique, il est tentant de se précipiter sur l'étude des actions culturelles de l'Union Européenne. Cependant, nous sommes convaincus qu'il s'agirait d'une erreur méthodologique. Un détour est nécessaire. Il est en effet capital de comprendre *d'abord* la variété et la dynamique des référentiels nationaux d'action culturelle en Europe.

L'analyse d'un contexte intellectuel européen requiert la compréhension des approches nationales. Sans cette compréhension, nous serions incapables de retracer l'origine intellectuelle des référentiels qui animent le forum européen (troisième et quatrième parties de cette étude) et finalement celle du référentiel 'sorti vainqueur' de l'arène (cinquième partie).

2 – Des référentiels nationaux au référentiel de l'Union Européenne

Il est vrai que l'une des grandes problématiques actuelles qui anime l'analyse des politiques publiques européennes¹ est « l'influence du référentiel européen sur les administrations et les politiques nationales ». Cette influence est en effet de plus en plus prégnante dans des domaines tels que ceux de la concurrence, de la politique agricole ou commerciale.

Il en est autrement du domaine culturel. D'abord parce que ce dernier est un tout *nouveau* champ de compétence de l'Union Européenne. Ensuite parce que sa matière même met en jeu les identités nationales, ce qui garantit une forte prise en compte des opinions des États membres dans les décisions européennes. Cette situation est d'ailleurs institutionnalisée par l'Article 128 qui interdit toute tentative d'harmonisation des législations nationales.

Nous concluons donc, qu'en matière de référentiel culturel, le sens de la causalité va des administrations nationales vers l'action européenne, et non de cette dernière vers les administrations nationales.

3 – Thèse

Il est ainsi illusoire de croire qu'une étude directe de l'action de l'Union nous en révélerait la logique. Seule une compréhension préalable des référentiels nationaux peut nous permettre de traquer à sa source la constitution du *débat* européen puis du *référentiel* européen d'action culturelle.

Cette conviction est à la source de notre méthode. Les remarques qui suivent ont pour but de convaincre le lecteur qu'elle est la plus appropriée.

B – Référentiels nationaux et référentiel de l'Union Européenne

1 – Référentiels nationaux et positions gouvernementales au sein de l'Union

La production d'un référentiel au niveau européen ne se fait pas *in abstracto*, dans un vide originel. L'Union Européenne n'est *ni* une pure organisation intergouvernementale *ni* un corps supranational à la tête d'une structure fédérale. L'élément inter-gouvernementaliste rend l'étude des référentiels nationaux des politiques culturelles capitale pour comprendre d'où vient la perspective qui a su s'imposer.

Les pratiques nationales déterminent généralement les positions des divers gouvernements qui prennent les décisions. Il n'est pas surprenant de voir la France, à la forte tradition d'intervention culturelle, se faire l'avocat d'une action européenne forte. Lors du *Forum Européen* organisé en 1998 par la Commission pour clore ses consultations sur le nouveau programme *Culture 2000*, Madame la Ministre Trautmann a fait un vibrant plaidoyer en faveur d'une « véritable » politique culturelle de l'Union. Le Royaume Uni, à l'inverse, est traditionnellement plus réservé. Cela ne peut se comprendre que par l'histoire de l'administration culturelle dans ces deux pays.

Ces référentiels nationaux donnent la structure originelle du débat animant le 'Forum'. L'Arène, quant à elle, est très largement intergouvernementale, particulièrement au sein du principal corps législatif de l'Union Européenne - le Conseil des Ministres. Or, l'on vient de le suggérer, les *positions* nationales sont influencées sinon calquées sur les *pratiques* nationales. Il faut donc que nous comprenions ces dernières.

Bien entendu, d'autres acteurs et facteurs interviennent, au-delà des gouvernements nationaux, comme par exemple les lobbystes, les parlementaires et fonctionnaires européens, etc. Ces différents acteurs travaillent les concepts légués par des référentiels nationaux, qui répétons-le sont les meilleurs déterminants des positions gouvernementales dans les débats européens.

Ainsi la plus fidèle image de la structure originelle de tout débat de politique publique européenne, nous semble être le tableau contrasté des modèles nationaux en présence. Ils nous apprennent beaucoup sur les sources d'inspiration passée et futur de la Commission européenne et des acteurs nationaux qui participent à la définition du référentiel.

2 – La compétition des référentiels nationaux pour la définition des politiques européennes

De nombreuses études sur la genèse des politiques européennes (notamment réglementaires) montrent qu'il existe une compétition entre États Membres pour imposer leur approche. On ne compte plus les analyses de ce type sur la politique environnementale qui montrent comment les pays hautement régulés (l'Allemagne en particulier) ont pu imposer leur approche du problème, leurs définitions, leurs solutions – bref leur référentiel d'action.

Les analyses stratégiques en termes de coûts d'opportunité suggèrent que les différents acteurs nationaux ont intérêt à imposer leur manière de voir et de faire de façon à ce que la politique européenne soit une généralisation de *leur* politique nationale. Les raisons les plus souvent citées sont la minimisation des coûts d'ajustement administratifs, législatifs, et en particulier, des habitudes économiques. En outre, les pays hautement réglementés trouvent un grand intérêt à faire reconnaître leurs standards comme standards européens : ils évitent ainsi les phénomènes de 'dumping' social, environnemental ou autre. Cette dynamique explique la genèse d'une grande partie des régulations européennes. Les fameuses analyses de Giandomenico Majone sont lumineuses sur ce thème ².

3 – Peut-on appliquer ce raisonnement au domaine de la culture ?

On serait tenté de critiquer l'application de ce raisonnement au domaine de la culture, puisque, ainsi que le souligne l'Article 128 du Traité sur l'Union Européenne, l'action en faveur de la culture ne doit pas conduire à une *réglementation* du secteur, à une uniformisation des pratiques. Le principe de subsidiarité est posé comme guide fondamental devant inspirer les actions culturelles de l'Union.

Cependant on ne peut manquer de voir que l'Article 128 n'est pas lui-même 'tombé du ciel', 'sorti de nulle part'. Il ne faut pas le prendre pour une donnée mais pour le produit d'un processus de négociation lui-même structuré par des référentiels nationaux.

Encore une fois, les politiques de l'Union (réglementaire, distributive ou re-distributive) doivent être étudiées à la lumière de référentiels nationaux relatifs au même secteur (ici culturel). C'est sans doute à la fin de notre étude que le lecteur réalisera l'ampleur de l'influence des référentiels nationaux sur le référentiel de l'Union. Qu'il nous fasse l'amitié de parier avec nous sur cette méthode.

C – Comment étudier les référentiels nationaux européens ?

Comment s'y prendre et que retenir ? Nous proposons une étude en trois temps.

1 – Trois images européennes

Nous travaillons d'abord sur des exemples choisis. Il ne s'agit pas ici d'analyser les politiques de tous les pays de l'Union ³ : un tel catalogue n'aurait aucun intérêt pour le but qui nous anime. Nous n'avons retenu que trois pays de l'Union : la France, l'Allemagne et le Royaume Uni. Cela pour deux raisons :

- Ils nous paraissent significatifs des modèles d'action culturelle que l'on peut rencontrer en Europe.
- Pour des raisons plus pragmatiques d'influence politique, il serait vain de tenter de comprendre quelque chose au débat sur une politique culturelle *européenne*, sans analyser au préalable les pratiques d'État membres aussi influents au sein de l'Union.

C'est probablement pour ces deux mêmes raisons que les politiques culturelles des ces grands États Nations européens prennent une importance toute particulière dans la littérature spécialisée.

Nous étudierons donc brièvement les principes de leurs politiques culturelles. Ce faisant, nous laissons *provisoirement* de côté les politiques mises en place par de plus petits pays, bien que certains représentent de vrais modèles alternatifs d'administration culturelle en Europe – comme celle du Danemark, qui représente fidèlement le modèle scandinave, ou encore celle des Pays-Bas, dont l'originalité est nette.

Il est inutile d'entrer dans les *détails* des politiques culturelles des pays retenus. Puisque notre objet d'analyse est la *constitution* des idées structurant le référentiel de l'Union Européenne, seules nous importent les grandes orientations prises par ces États Membres de l'Union, à savoir en particulier :

- l'organisation institutionnelle du soutien public aux arts et à la culture, puisqu'elle révèle de la relation entre milieux de l'art et milieux politiques
- leurs objectifs
- leur mode de financement et d'allocation des ressources

2 – Une recherche typologique

Après avoir présenté ces images nationales (choisies pour leur dimension 'd'idéal type' et le poids politiques des États), il sera temps d'adopter une perspective comparative plus large, englobant l'Union dans son ensemble. Les typologies d'administration culturelle européennes que nous proposerons alors donneront par elle-même la structure la plus primitive des positions gouvernementales dans le débat européen.

3 – Une étude dynamique

Enfin, nous répondrons à la question suivante : y a-t-il une dynamique européenne des référentiels nationaux de l'action culturelle ? Si dynamique il y a, il est évident qu'il faut la connaître pour appréhender les débats sur l'action culturelle de l'Union.

II Trois modèles européens d'administration culturelle

A – Les principes de la politique culturelle du Royaume-Uni

1 – Une implication récente et limitée de l'État : *the arm's length principle*

Le Royaume Uni n'a jamais considéré l'art et la culture comme des instruments politiques. C'est seulement dans le domaine de la diffusion radiophonique et télévisuelle que le gouvernement anglais s'est directement engagé. Ses liens avec la BBC ont été et continuent à être forts.

La promotion de l'art et de la culture par l'État était virtuellement inexistante jusqu'à la Seconde Guerre Mondiale. En temps de guerre, pour des raisons de propagande et de soutien moral des populations civiles, l'État créa le *Council for the Encouragement of Music and the Arts* (CEMA). Celui-ci organisa des concerts et des représentations théâtrales à l'échelle nationale.

Cette initiative se révéla si populaire que l'État prolongea l'expérience dans l'après guerre, avec une structure cependant plus généraliste. En 1945 est créé l'*Arts Council of Great Britain* (Conseil des Arts de Grande Bretagne). Bien que l'État ait créé cette structure, il cherche à s'en démarquer en appliquant le traditionnel 'principe de la longueur de bras', soit en Anglais « *arm's length principle* ».

Ce principe au nom étrange exige l'instauration de la plus grande séparation possible entre la vie culturelle et le pouvoir politique. Il se traduit concrètement par une très grande autonomie, à l'égard du gouvernement et des institutions, des décisions de financement. Le passage de la CEMA au Conseil des Arts constitua donc un retour à la tradition britannique d'intervention minimale de l'État. Reste que c'est l'État qui finance le Conseil. Le Royaume Uni mêle donc, dans un régime ambigu, un financement des arts par l'État, qui se refuse cependant le droit de distribuer les sommes qu'il mobilise. Ces décisions d'allocation sont déléguées au Conseil des Arts.

Voilà pourquoi le premier directeur du Conseil des Arts, John Maynard Keynes, illustre économiste s'il en est, déclara : « Le patronage étatique des arts s'est finalement *faufilé*. Il est apparu sur un mode très anglais, informel, non ostentatoire – *a moitié cuit* si vous préférez ! »⁴.

Ce régime en demi-teinte ne fait qu'exprimer un malaise profond, durable de la part des élites Britanniques à justifier l'action culturelle de l'État. Encore aujourd'hui, la question du

bien-fondé d'un soutien public aux arts est une question controversée – à l'inverse de pays comme la France, où elle est globalement admise. L'arrivée au pouvoir du *New Labour* a engendré une augmentation considérable du budget du Conseil des Arts.

Ce dernier, qui est indépendant, définit ses propres objectifs : diffusion du savoir et des pratiques relatives aux arts. Comme on le verra par la suite, ce référentiel social teinté d'État providence, n'a rien d'exceptionnel en Europe. Il cherche à rendre l'art accessible à un public plus large. Il coopère avec des agences gouvernementales au niveau local, régional, et national.

2 – La notion de culture

La conception britannique, anglo-saxonne plus exactement, de la *culture* et des *arts* est très spécifique. Le terme de 'culture' est lié à la notion de 'civilisation'. 'The arts' se rapportent toujours aux activités artistiques *en tant que telles* ; qui ont par ailleurs une mission 'civilisatrice'. Il est important de garder cela en mémoire : les Britanniques sont très attachés à une conception haute et noble de la culture. Ils n'ont été que peu sensibles (à l'inverse des Allemands ou encore des Français) aux redéfinitions 'larges' (anthropologiques) de la culture, qui sont apparues dans les années 1970.

3 – Domination d'un référentiel économique

La politique britannique des arts est basée sur des considérations de coût et de bénéfice ouvertement affichées. Dans une de ses publications le Conseil des Arts se félicite : « Nos succès artistiques représentent l'une des forces importantes qui tirent nos exportations, en produisant de réels profits et en préparant la voie à d'autres actions économiques »⁵. Le principe fondamental du soutien britannique aux arts et à la culture est de ne subventionner que des activités qui sont relativement viables d'un point de vue économique et qui couvrent par elles-mêmes une large partie de leurs coûts. Le soutien du Conseil des Arts dépasse rarement plus de 40 pour cent du coût des activités. Ce faisant, il pousse à l'autofinancement de l'activité culturelle – autofinancement qui est en moyenne très supérieure à celui des activités culturelles continentales.

4 – Une structure administrative en évolution

En 1992 est créé le *Department of National Heritage* (DNH), un *de facto* ministère de la culture, dirigé par un Secrétaire d'État. Le DNH est divisé en cinq unités : 1) monuments

culturels et tourisme 2) télévision et média 3) arts, sport et loterie 4) musées, galeries et bibliothèques 5) administration interne et information (relations publiques).

Avant la création du DNH, le financement des arts et de la culture était géré par différents ministères. Par exemple la question télévisuelles était gérée par le Ministère de Affaires Intérieures (*Home Office*), le tourisme par le Ministère des Affaires Sociales (*Department of Social Affairs*), la production cinématographique par le Ministère de l'Économie (*Department of Economic Affairs*), les Arts, les musées et les galeries par le Bureau des Arts et Bibliothèques (*Office of Arts and Libraries*).

L'une des premières actions du nouveau ministère fut de ré-instaurer une Loterie Nationale dont une partie importante des recettes (aujourd'hui 28 %) va au financement des arts et de la culture, de la protection des monuments, d'associations à but non lucratif, et du Fond du Millénaire (*Millenium Fund*) chargé de la préparation des festivités de l'an 2000. Cette Loterie, ouverte en 1994, a été spécialement conçue pour renouveler le mode de financement des arts et le rendre moins dépendant des financements directement accordés par l'État. Les fonds destinés à l'art et à la culture sont gérés et distribués par *le Conseil des Arts*. On l'a dit, ce système met en œuvre le principe de séparation de la classe politique et du monde de l'art (*arm's lenght principle*).

Le ministère récemment créé est chargé de donner les grandes orientations de la promotion de la culture britannique. Même si c'est uniquement en son nom propre que le DNH les donne, ces orientations ne sont pas imposées 'par le haut', mais négociées avec de nombreux acteurs publics et semi-publics. En effet, la vie culturelle britannique est caractérisée par un système complexe de 'quangos' (*quasi-non-governmental organisations*), et d'agences gouvernementales. Ces dernières sont de plus en plus actives, à mesure que la politique de décentralisation prend pleinement effet et donne plus de responsabilité aux échelons locaux.

5 – Décentralisation, régionalisation et autorité locales

Le *Conseil des Arts* a été décentralisé en créant des institutions régionales, les *Regional Arts Boards* (RAB). Ces derniers sont théoriquement gérés de façon autonome, même s'il est le *Conseil des Arts* et le DNH les surveillent de près. Les stratégies nationales de développement culturel sont élaborées en concertation entre ces différentes institutions.

L'institution centrale elle-même a été réformée, de sorte qu'à un *Conseil des Arts de Grande Bretagne*, ont succédé trois *Conseils des Arts* : celui d'Angleterre, celui du Pays de

Galles, celui d'Écosse. A chacun de ces trois institutions, sont liés des réseaux de *Conseil Régionaux (Regional Boards)*.

Au total les autorités locales (*county, districts* ou villes) prennent en charge une part croissante du financement des arts. Elles dépensent désormais couramment plus pour les arts que le *Conseil des Arts*, ses répliques régionales autonomes, le Conseil de l'Artisanat, et l'Institut Britannique du Film pris tous ensemble. En 1993/1994, elles ont ainsi dépensé 1.410 millions de livres.

6 – Permanence de *the arm's lenght principle*

La création du nouveau ministère chargé de la culture, n'a pas conduit à une profonde remise en cause du système de financement qui traditionnellement s'effectue au travers d'agences non-gouvernementales. Le DNH ne finance directement que la Bibliothèque Nationale (*The British Library*) - récemment déplacée en dehors du *British Museum*-, ainsi que les dix-sept musées nationaux. Le reste du budget est administré par des institutions semi-publiques, dont les plus importantes sont le Conseil des Arts, l'Institut Britannique du Film (*British Film Institute*), le Conseil de l'Artisanat (*Crafts Council*), la Commission des Galeries et des Musées (*Museum and Galleries Commission*).

7 – Conclusion : un référentiel complexe

On voit donc que le référentiel britannique mêle un soutien public aux arts et à la culture important tout en évitant d'assujettir ces derniers aux institutions gouvernementales et donc en dernière analyse à la classe politique. Ce sont des commissions de spécialistes qui distribuent les fonds, selon des logiques parfois contradictoires : la diffusion 'démocratique', la viabilité économique, la logique artistique basée sur une conception 'civilisationnelle' de la 'haute culture'. Enfin, la décentralisation est devenue l'un des maîtres mots de ce référentiel d'action culturelle.

B – Les principes de la politique culturelle allemande

1 – Un rôle limité pour l'État Fédéral, clef pour les Länder et les autorités locales

La responsabilité de la politique culturelle en Allemagne est largement placée entre les mains des seize États Fédéraux (*Länder*), et ne donne qu'une place très limitée au gouvernement fédéral.

Les raisons sont multiples. Parmi elles, la prééminence de l'expérience traumatique du Troisième Reich, faite d'embrigadement idéologique et d'art officiel. Ce drame explique pourquoi la Constitution de 1949 ne donne que des pouvoirs très limités à l'État Fédéral en matière de culture. Elle offre aux Länder leur 'souveraineté culturelle'. Par conséquent, l'atmosphère qui baigne les débats publics concernant la culture est celle d'une méfiance constante à l'égard de tout objectif ou action *fédérale*. Le gouvernement est donc réticent lorsqu'il s'agit de s'investir dans ce domaine. C'est cette même réticence allemande que l'on retrouve au sein de l'Union Européenne, lorsqu'il est question de culture.

Si l'on considère le volume total des dépenses liées à la culture par les institutions publiques en Allemagne, on s'aperçoit qu'environ 5 % sont pris en charge par la République Fédérale, 35 % par les Länder, et 60 % par les autorités locales. Jusqu'à la réunification, cette répartition est restée relativement stable.

Elle a cependant été modifiée à la suite de l'engagement du gouvernement fédéral d'aider les nouveaux *Länder* issus de la Réunification, dans le financement d'équipements culturels nouveaux – mais ce pour une période limitée de *transition*. Cette modification n'est donc pas massive mais, à l'inverse, prudente et transitoire. Après la terminaison du programme de 'financement de transition', la part fédérale des dépenses culturelles allemandes devrait retrouver son niveau de 5 %. L'État fédéral tient donc à rester strictement dans le cadre de ses attributions constitutionnelles lorsqu'il est question de culture.

2 – Le Conseil Allemand des Arts (Deutscher Kulturrat)

Le *Conseil Allemand des Arts* (Deutscher Kulturrat) est le quatrième pilier de la politique culturelle en Allemagne (les trois premiers étant : les autorités locales, les Länder, et la République Fédérale). Ce *Conseil* est créé en 1982. Il comprend plus de 190 associations et institutions indépendantes. Il prend en charge des fonctions d'information, de mise en contact des partenaires culturels, et de représentation des intérêts des professionnels. Il participe aux débats sur la politique culturelle en réunissant des panels d'experts, en commandant des

études, en éditant de la documentation, et en soumettant des projets de politique publique aux différents acteurs. Dans le langage de Pierre Muller, il joue un rôle clef de 'médiateur' et participe ainsi activement à la constitution des référentiels culturels qui animent les politiques culturelles fédérales.

3 – Les actions entreprises au niveau fédéral

L'action fédérale est limitée en importance – moins de 5 % des dépenses publiques totales destinées à la culture proviennent du gouvernement fédéral. De plus, ces financements fédéraux sont dans leur majorité destinés à de *grandes* institutions : musés, opéras, festivals d'importance 'supra régionale'. Il n'y a presque aucun financement direct et personnel d'artistes par le gouvernement fédéral. Ce dernier type de financement relève de la responsabilité des Länder et des fondations culturelles.

Le seul grand projet de financement culturel entrepris par la République Fédérale n'est qu'un contrecoup de la Réunification. Les nouveaux *Länder* devaient mettre à niveau leurs équipements culturels ou, plus prosaïquement, éviter la fermeture en chaîne d'équipements en état d'anémie financière. Des fonds spéciaux ont été débloqués : 600 millions de Deutschemarks en 1991, 491 millions en 1992, 378 millions en 1993. Près de 70 % des fonds furent injectés dans les secteurs du théâtre et des orchestres. Cependant, cette action a été conçue comme *temporaire*, justifiée par la nécessité de rattraper un retard.

Au niveau fédéral, on dénombre un certain nombre de fondations regroupant plusieurs Länder. Elles ont un rôle de financement important. Du fait des réserves de la Constitution quant au rôle de l'échelon fédéral, ainsi que la méfiance instinctive des administrations des Länder à l'égard des initiatives fédérales, toutes les tentatives de constitution d'*une Fondation Nationale Allemande* ont échoué. Cependant, en 1987, fut créée une fondation regroupant tous les Länder. Il ne s'agissait pas d'une initiative de la République Fédérale mais bien des Länder eux-mêmes. La République Fédérale fut *invitée*, par la suite, à rejoindre la fondation. L'objectif de cette imposante fondation est d'acheter et de préserver des éléments du patrimoine culturel allemand pour l'acquisition desquels les budgets réguliers des Länder sont insuffisants.

4 – L'action des Länder

La Constitution donne aux Länder leur 'souveraineté culturelle'. Chaque Land possède ainsi un ministre en charge des affaires culturelles. Cependant d'autres ministres peuvent être *de facto* impliqués dans ces dernières. Les politiques culturelles des différents Länder partagent

de nombreux points communs. Les principes généraux du mode de fonctionnement de leur politique culturelle sont :

- décentralisation
- subsidiarité
- indépendance de la décision artistique à l'égard de l'État (ce qui rappelle l'*arm's lenght principle* du Royaume-Uni)

Cependant, il y a parfois de grandes différences entre les objectifs fondamentaux de ces politiques, leur structure juridique et leurs instruments de financement. Les Länder de Baden-Württemberg et du Rhin-Westphalie sont généralement considérés comme des États modèles qui ont su mettre en place une politique culturelle innovante. Dans le même temps les nouveaux Länder traversent une période de redéfinition de leurs objectifs culturels.

La souveraineté culturelle des Länder s'étend aussi aux domaines des médias et de la cinématographie. Nous n'insisterons pas sur ce point, dans la mesure où nous avons exclu ces domaines du champ de notre recherche ⁶. Nous soulignons simplement que ce domaine fait l'objet d'une approche uniforme grâce à un traité signé en 1992 par les seize Länder (*Traité sur la Diffusion*), qui régle des questions telles que la protection des enfants et des mineurs, les règles de la diffusion publicitaire, la garantie du respect du pluralisme des opinions. Il est important de noter que ce traité ne fait que définir un cadre de *standards minimums* qui laissent leur place aux interprétations régionales. De même, si l'on observe de grandes différences entre les différents systèmes de soutien, ces derniers ont tous mis en place une aide à la production, à la distribution, et aux festivals.

Les activités culturelles des Länder sont coordonnées par la *Conférence des Ministres de l'Éducation et des Affaires Culturelles* (KMK), fondée en 1948. Il s'agit d'une réunion des ministres et sénateurs des Länder qui s'occupent d'éducation, de recherche et des actions culturelles, pour peu qu'elles aient une dimension qui dépasse le cadre régional. Sa principale fonction est de formuler des opinions communes sur des sujets d'intérêt commun, par exemple -et c'est un exemple fameux- l'harmonisation des systèmes scolaires et universitaires.

5 – Le rôle des « fondations de Land »

Dans les années 1970 et au début des années 1980, la plupart des anciens États Fédéraux ont créé de nombreuses *fondations* propres aux Länder. Les nouveaux Länder ont suivi peu après.

Plus rapides, plus flexibles, ces fondations compensent les déficiences bureaucratiques des administrations régionales.

Elles sont souvent financées par l'argent des casinos, des jeux de hasard – une approche qui rappelle la mise à contribution de la Loterie Nationale au Royaume-Uni. Leur rôle est d'acquérir d'importantes œuvres d'art qui ne peuvent être acquises au moyen du budget général dédié aux arts et à la culture. Ces œuvres sont alors mises à la disposition des institutions publiques culturelles des Länder.

Au-delà du complément financier qui s'ajoutent aux budgets gouvernementaux, les 'Fondations de Länder' ont aussi pour objectif de garantir l'indépendance du financement de l'art à l'égard des gouvernements. Cette préoccupation rejoint celle que l'on a mise à jour dans le cas britannique. Cependant, en pratique, les Länder participent à la prise de décision : la plupart des gouvernements sont massivement représentés dans les directoires des fondations. L'idéal d'indépendance n'est donc pas aussi prioritaire qu'au Royaume-Uni.

6 – L'action des municipalités et l'inertie de leur référentiel d'action

Les villes et communes allemandes sont les plus importants sponsors de la culture et des arts, puisqu'elles fournissent 60 % des fonds publics qui leurs sont destinés. Dans la plupart des régions, la dépense totale des autorités locales est plus importante que celles de la République Fédérale et du Land additionnées. La modernisation de la politique culturelle poursuivie par les administrations municipales des villes de petites et de moyennes tailles a véritablement commencé dans les années soixante-dix : elles se sont alors massivement dotées de nouveaux services d'administration culturelle et ont augmenté les dépenses.

Comme par le passé, le théâtre et la musique sont les secteurs privilégiés du financement municipal. Cependant, les musées ont connu une expansion très rapide ces dernières années et les municipalités ont encouragé le mouvement. Reste que le référentiel de l'action culturelle des municipalités est resté très figé. Il a été peu sensible -à l'inverse du cas français- au travail de redéfinition et d'élargissement du concept de 'culture' - qui a paradoxalement eu lieu avant tout en Allemagne. Cette réévaluation européenne du concept de 'culture' n'a pas entraîné le financement d'activités 'socioculturelles', moins centrées sur la conception haute et élitiste de la culture. Ce sont avant tout les activités bien instituées qui capturent chaque année l'essentiel des fonds municipaux. Peu de place est laissée à l'innovation.

Ce manque de renouvellement conceptuel est dû en partie au fait que les autorités locales allemandes ne sont que très rarement contrôlées ou même conseillées par des institutions

centrales. Ces dernières seraient en effet bien placées pour tenter d'introduire des innovations. L'autonomie extrême des municipalités, conjuguée à leur rôle prédominant dans le financement culturel, produit *de facto* une inertie considérable des référentiels locaux. La conclusion qui est sans doute à tirer est que l'autonomie locale absolue en matière de politique culturelle est à double tranchant : elle peut conduire à une explosion d'initiatives diverses, ou à l'inverse favoriser l'attentisme et les routines administratives / clientélistes qui auraient besoin d'une impulsion 'dirigiste' pour être bousculées.

7 – Conclusion

On peut donc synthétiquement caractériser les principes du référentiel de la politique culturelle allemande en soulignant 1) la subsidiarité due au système fédéral 2) une certaine autonomie des structures de financement à l'égard des gouvernements, mais moins forte qu'au Royaume Uni 3) un décalage entre les débats théoriques sur la 'culture', très vivants, et des actions locales mettant en pratique un concept figé de la culture. C'est en particulier les deux premiers aspects qu'il faut garder à l'esprit lorsque l'on analysera la position allemande sur le dossier culturel européen.

C – Les principes de la politique culturelle française

L'exemple français revêt une importance particulière. La France a montré en effet un dynamisme exceptionnel dans la formulation et la mise en œuvre de politiques culturelles innovantes. En outre, la France a été l'un des grands promoteurs d'une action culturelle de l'Union Européenne. Nous croyons que le déterminant le plus fondamental de son 'activisme culturel européen' est à chercher dans son référentiel national. Ce dernier a une longue histoire.

1 – Une longue tradition d'intervention d'État : mécénat et conservation du patrimoine

Depuis le XVI^e siècle, l'État est toujours intervenu dans la vie culturelle française à titre de mécène. Il commandait à certains architectes les monuments du Roi ou de la République, à certains artistes les décorations de ses palais royaux ou républicains. Après la Révolution Française, les Galeries du Louvre furent ouvertes au public. Les œuvres d'art que s'appropriait le nouvel État par la nationalisation des biens de l'Église et ceux des aristocrates émigrés, furent alors inventoriées, fichées. Elles alimentèrent les premiers musées et bibliothèques de la République. L'État a toujours pris des mesures pour entretenir ses biens. C'était la tâche du *Secrétariat des Beaux Arts* de la III^e République. Au cours du XIX^e siècle de très grands projets culturels furent menés à bien. C'est cette même tradition étatique que l'on retrouve au XX^e siècle.

2 – L'évolution du référentiel de l'action culturelle : une logique d'État providence

Ce qui est radicalement nouveau au XX^e siècle dans la logique d'intervention culturelle, comme le souligne Dominique Schnapper ⁷, c'est 1) la volonté de l'État d'intervenir pour démocratiser l'accès aux œuvres de culture 2) celle d'agir directement pour animer et susciter la création artistique elle-même, autre étape qui prend place au début des années quatre-vingts.

Ces deux projets ne sont pas nécessairement liés et n'ont pas le même sens. Le premier s'inscrit directement dans le projet général de l'État providence «favoriser par son intervention, les libertés réelles des individus - citoyens». Le second, en revanche, inaugure une nouvelle forme d'intervention directe dans la vie artistique et de 'socialisation' de la production culturelle. Le premier a dominé la période 1958-1981, depuis que fut créé, pour André Malraux, un Ministère de la Culture ; le second caractérise la période actuelle, qui

prenait d'ailleurs la suite de la politique du Front Populaire, du gouvernement de Vichy et de la IV^e République,

Ces deux politiques s'inscrivent dans deux référentiels d'action distincts. Celle que mène André Malraux et ses successeurs directs, applique au domaine culturel les ambitions de l'État providence, en particulier celle d'assurer l'égalité *réelle* de tous les citoyens. On notera toutefois que c'est au temps du Front Populaire que l'on trouve les premiers signes d'une volonté étatique de démocratiser la haute culture.

C'est la notion d'*État providence* qui en somme faisait son apparition dans le secteur de la culture : l'égalité d'accès aux biens culturels devait être assurée comme l'État providence général assure, par exemple, l'égalité dans l'accès aux soins de santé. On voit donc comment le référentiel local de la politique culturelle, s'est de fait adapté au référentiel global de l'État providence.

Pierre Muller, souligne à plusieurs reprises que les grandes réformes des politiques publiques dans les années soixante sont la conséquence d'un changement de référentiel global – à savoir, le passage d'un référentiel de stabilité et de permanence (qui caractérisait selon lui la Troisième République) à un référentiel de modernisation et de changement. Dans le cas de la politique culturelle, l'opposition entre modernité et permanence nous semble peu heuristique, car trop générale, même un peu flou (la 'modernisation' n'est pas définie en soi, elle peut recouvrir des choses très différentes). Cependant il convient de garder l'idée clef de Muller : montrer que les réformes sectorielles peuvent se comprendre comme la mise en accord des référentiels sectoriels et global. Le référentiel du secteur culturel s'est adapté, avec Malraux, à la priorité fondamentale de l'après-guerre : la constitution d'un État providence.

L'action du ministre du Général De Gaulle a eu deux dimensions essentielles : favoriser l'accès de tous aux œuvres de culture ; étendre la protection sociale aux artistes. La création des Maisons des Jeunes et de la Culture, en particulier, avait pour ambition de démocratiser la culture, c'est-à-dire de permettre aux membres des classes sociales qui étaient de fait exclues, d'accéder aux œuvres de culture, en dehors des universités et des écoles des beaux-arts. Cette politique était inspirée du projet des universités populaires : les Maisons des Jeunes et de la Culture, proches matériellement et symboliquement de la population, devaient rendre les œuvres d'arts familières à tous. Il s'agissait de compenser les échecs des institutions d'enseignement qui n'avaient pas formé les individus à apprécier les œuvres d'art.

Malraux avait réuni divers services administratifs pour constituer son ministère, mais cette réorganisation, qui pouvait paraître purement technique pris un sens politique. Contre

l'Université et les Beaux-Arts, le ministre reprenait l'idéal de l'éducation populaire en développait un projet politique, de nationalisme modéré, intégrateur, à horizon universel, dans la mesure où pour lui, la culture française était une grande expression de cet universel.

Dans le même temps, le ministère complétait les mesures de protection juridique et fiscale en faveur des artistes, développait la protection sociale, à une époque où, il faut le souligner, les bénéfices de la protection sociale étaient accordés à l'ensemble de la population. La loi de 1975 qui organisait la Sécurité sociale pour les artistes date de la même année que l'allocation aux adultes handicapés : ce sont encore une fois les transformations de fond des attentes globales de la société (référentiel global) qui déterminent en profondeur l'évolution des référentiels sectoriels, selon l'intuition de Muller.

3 – L'échec de la démocratisation de la 'haute culture'

De 1960 à 1970, les enquêtes sur les pratiques culturelles des Français menés dans les services du ministère, ont montré que l'accroissement des pratiques tenait plus à la modification de la formation intellectuelle de la population (i.e. à l'accroissement du niveau d'étude moyen) qu'à une fréquentation accrue des catégories les plus modestes. On peut donc parler d'un relatif échec de la politique culturelle de démocratisation.

Dominique Schnapper⁸, analyse cet échec comme étant le résultat de deux erreurs. Il écrit : « D'une part les membres du nouveau milieu, dans leur majorité, n'ont pas accepté d'être seulement des *diffuseurs* ou des *animateurs*, ils ont voulu être des *créateurs*, ce qui les a conduit à proposer des œuvres difficiles, renvoyant à une conception élitiste de la culture, peu susceptible de susciter l'intérêt des catégories populaires ». Notons ici que cette conception *haute* de la culture était clairement celle de Malraux.

Schnapper ajoute : « D'autre part, la politique de démocratisation était fondée sur deux idées forces, étroitement liées l'une à l'autre, qui se sont révélées erronées. La première c'est qu'il existait une demande de biens culturels (...). Or ce n'est pas la difficulté d'accéder matériellement aux œuvres qui explique la faible fréquentation des manifestations culturelles par les membres des milieux sociaux modestes, c'est la faiblesse de leur éducation. (...) La seconde idée, liée à la première, c'est qu'il puisse y avoir un accès immédiat aux œuvres de culture. Or il n'existe pas de miracle de ce type – sauf exceptions individuelles – où les individus puissent faire l'économie de l'apprentissage et du travail. La politique de démocratisation – qui consistait à assurer un contact facile (financièrement, matériellement et

symboliquement) entre l'œuvre et le public – comme d'ailleurs toutes les politiques de transferts et d'intervention sociale, ne pouvait être qu'une politique compensatoire ».

La démocratisation culturelle n'a donc pas su s'imposer car elle a voulu étendre l'offre, sans agir sur la demande, en refusant par principe tout lien avec l'école et plus généralement l'apprentissage, et en refusant d'ouvrir le concept même de culture à des formes d'expression plus populaires et moins 'universelles' ou 'éternelles' que celles qui forment la 'haute culture' française. Le référentiel propre au secteur culturel a donc subi de profondes modifications suite à la prééminence de l'impératif politique de l'État providence, tout en ne sachant pas adapter ses concepts les plus fondamentaux. La dimension sociale ('sociologique' diraient certains) de la culture n'en est apparue que de façon plus crue.

4 – Le renouvellement du référentiel : un regain d'intervention étatique

François Mitterrand, et son Ministre de la Culture, Jack Lang, ont ensemble étendu le rôle de l'État dans la vie culturelle à un degré inconnu jusqu'alors dans les démocraties occidentales. Pour Mitterrand, le socialisme lui-même était un projet culturel. Au cours de ses quatorze années de présidence, la culture figura en haut de la liste des priorités politiques.

Le budget qui lui était consacré fut doublé en 1981, et les subventions données aux artistes considérablement augmentées. De nouveaux fonds furent mis en place pour l'achat d'œuvres contemporaines, souvent commandées par l'État. Le budget des théâtres subventionnés augmenta de 80 % en 1982, et le nombre de bibliothèques municipales augmenta de 50 % en six ans.

Le président lui-même s'engagea dans une série de grands projets, qui donnait à l'action culturelle de l'État un poids inconnu jusque là. Les projets dont il avait hérité de la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, comme celui de *l'Institut du Monde Arabe*, furent totalement transformés. De grandes opérations d'architecture et d'urbanisme furent engagées. Parmi elles, celle du Grand Louvre, avec sa pyramide de glace dont l'architecte et le design furent personnellement choisis par Mitterrand, sans compétition ouverte ni conseil. Un nouvel Opéra fut construit, place de la Bastille, avec une capacité de 2700 personnes, ainsi qu'une nouvelle « Bibliothèque de France » – qui porte aujourd'hui le nom du président qui l'inspira.

Afin de compenser le centralisme parisien qui baigne ces grands travaux, un programme de 'grands travaux de province' a été également mis en place. On citera par exemple un Musée de la Bande Dessinée à Angoulême, une Ecole de Photographie à Arles, une Ecole de Danse à Marseille, de Musique à Lyon.

Le thème de la décentralisation a joué un rôle clef dans la rhétorique du ministère, à cette époque. Un effort certain a été fait. Les autorités locales ont été poussées à augmenter significativement les fonds qu'elles destinaient aux affaires culturelles. En 1993, le résultat est là : près de 60 % de la dépense culturelle publique provenaient des autorités locales.

5 – Clientélisme et récréation d'un 'milieu' des professionnels de la culture centré sur le Ministère

Dans son fameux discours programme de Mexico en 1982, le nouveau ministre de la Culture Jack Lang, passa de la conception de Malraux, fondée sur ce que l'on pourrait appeler 'l'universalisme français', à l'exaltation des différences - ce qu'Urfalino a qualifié de « vitalisme culturel ». Il a proclamé « l'alliance de l'activité artistique, de l'esprit d'entreprise et de la production ». Il rompait ainsi avec la conception dominante depuis le XIXe siècle, selon laquelle le monde de l'art était et devait rester étranger au monde de l'argent.

On peut noter, toujours dans une approche 'mullerienne' que cette conversion accompagnait celle que faisait la majorité des socialistes en faveur des valeurs de l'entreprise et du marché. Comme le souligne Dominique Schnapper, elle fut acceptée par l'ensemble du milieu, d'une part, parce qu'elle était formulée par un homme de gauche, membre du premier gouvernement socialiste qui ait gouverné la France depuis des décennies, et, d'autre part, parce qu'elle s'accompagnait du doublement du budget du Ministère de la Culture et de la survalorisation de la culture dans toutes les manifestations politiques et médiatiques.

La bureaucratie et le clientélisme se sont alors accentués. L'effet de l'intervention publique fut, là comme ailleurs, de constituer un milieu composé d'artistes, de bénéficiaires proclamés de cette politique, mais aussi d'administrateurs, de médiateurs de la culture (critiques, amateurs, diffuseurs) et même de sociologues et de commanditaires d'enquêtes.

Voilà précisément ce que les interventions culturelles en Allemagne et au Royaume-Uni ont toujours eu à cœur d'éviter : un système clientéliste qui rapproche artistes, administrateurs de l'État et classe politique. Si l'on reprend l'exemple du Royaume Uni, on s'aperçoit que les activités culturelles, à toutes les étapes du financement, ne sont sélectionnées que par des comités de spécialistes (bénévoles en ce qui concerne ceux du *Conseil des Arts*) indépendants de la machine étatique et de sa direction politique. En France, l'implication massive de l'État dans le domaine culturel s'est accompagnée d'une mise en état de dépendance des professionnels de la culture à l'égard des élites administratives et politiques, qui, par des logiques souvent clientélistes, ont fait vivre un monde artistique remodelé par l'État. Les

agents du Ministère de la Culture sont passés de 4.000 en 1959 à 16.000 en 1996. Les sphères d'intervention se sont multipliées, s'étendant à toutes les activités.

6 – Le renouvellement du référentiel : la démocratisation par l'élargissement du concept de culture

C'est pour l'extension de l'action culturelle de l'État à des domaines jusqu'ici ignorés par elle, que l'action de Jack Lang est particulièrement connue. Par un processus de 'décloisonnement', de 'dé-compartmentation', l'État a cessé de s'occuper exclusivement de la démocratisation sociale de la 'haute culture', et s'est mis à légitimer et à soutenir la 'culture de l'ordinaire', la 'culture au pluriel'. Cette reconnaissance de nouvelles pratiques culturelles devint l'un des symboles de l'ère Lang. La mode, la bande dessinée, la musique rock et la publicité reçurent un soutien de l'État.

Il est intéressant de noter que les *industries* culturelles ont énormément bénéficié du mouvement. Alors que dans la mythologie socialiste, ces industries culturelles étaient pensées comme des instruments d'oppression intellectuelle, elles étaient désormais louées comme « agents de régénération culturelle » de la France.

Ce mouvement d'extension a pris une telle importance qu'il a déplacé le concept 'officiel' de culture d'un pôle universaliste et savant propre à l'ère Malraux, à un pôle anthropologique où culture se confond presque avec toute activité symbolique humaine. Ce mouvement ne s'est pas fait sans une certaine confusion, 'dilution' du concept de culture diraient certains. Il est important de voir qu'il était en puissance dans le discours de Mexico, lorsque le tout nouveau ministre de la culture exaltait «les différences». C'était là l'application implicite du précepte selon lequel 'tout est culture' – idée tant critiquée par les tenants d'une approche universaliste et haute de la culture, fameusement exprimée par Alain Finkielkraut dans *La défaite de la pensée*⁹.

Il est tout à fait significatif que la publication de cet ouvrage intervint au milieu des années quatre-vingts, après cinq années de 'nouvelle politique culturelle' menée par Jack Lang, qui n'a pas été fondamentalement altérée par le retour au pouvoir de la droite après les élections législatives de 1986. Finkielkraut écrit : «Malaise dans la culture. Car la culture, c'est la vie de la pensée. Et on constate aujourd'hui qu'il est courant de baptiser culturelles des activités où la pensée n'a aucune part. Des gestes élémentaires aux grandes créations de l'esprit, tout devient ainsi prétendument culturel. Pourquoi alors choisir la vraie culture, au lieu de s'abandonner aux délices de la consommation et de la publicité, ou à tous les

automatismes enracinés dans l'histoire ? ». Ce texte se fait l'écho d'un malaise ressenti par une partie des intellectuels français, et le discours dont il se fait le porte-parole a souvent été qualifié de 'conservateur'. L'auteur poursuit : « Certes, nul ne sort plus son revolver quand il entend le mot 'culture'. Mais, champions de la modernité ou apôtres de la différence [on se souvient ici des mots employés par Lang dans son discours de Mexico], ils sont de plus en plus nombreux ceux qui, lorsqu'ils entendent le mot 'pensée', sortent leur 'culture' »¹⁰.

L'auteur a sans aucun doute en partie à l'esprit la politique culturelle adoptée par la France avec Jack Lang. Doué pour la communication, ce ministre ne se lasse pas de faire entrer la variété, la bande dessinée, le design, le rap ou les 'tags' dans la conception ministérielle de la culture. Sur le plan des recrutements à l'intérieur même de l'administration culturelle, on embaucha non pas des historiens de l'art formés par les instances légitimées des universités et des musées, mais un nouveau corps de « médiateurs et d'animateurs », ce qui entraîna d'ailleurs d'inévitables conflits de compétence entre les institutions nouvelles et anciennes – en particulier avec le Ministère de l'Éducation nationale.

Dans *L'État culturel*, Fumaroli dénonce la « contre-culture officielle » administrée par Lang, et qui trouve son inspiration « quelque part entre Greenwich Village et Disney Land », et se caractérise par une « boulimie sémantique ». Selon l'auteur, le projet même de démocratiser la culture constitue une terrible erreur qui conduit, à travers une « violence colonialiste », à « imposer une nouvelle religion d'État sur des populations non consentantes ».

Ces critiques ont trouvé des opposants qui tous font valoir que les technologies du loisir ont révolutionné la reproduction des images et du son et qu'il est désormais impossible distinguer de façon tranchée entre la culture et les loisirs. Finkielkraut, Fumaroli et d'autres auraient dénoncé la télévision et les industries culturelles, tout en refusant de reconnaître que les conditions sous lesquelles les œuvres d'art sont produites et diffusées ont été radicalement transformées. Dans cette perspective, de nombreux intellectuels ont soutenu que les nouvelles technologies du loisir ont fait plus pour la démocratisation de la culture qu'aucune des politiques de l'État

Il reste cependant vrai qu'entre la politique de l'État providence à la Malraux et la politique de démocratie culturelle de Lang, il ne s'agit pas seulement d'une différence de quantité mais de nature. Désormais, il ne s'agissait plus seulement d'assurer l'accès de tous aux œuvres de culture – soit d'agir sur la demande – mais aussi et surtout de mener une politique favorisant et encourageant la création – soit d'agir directement sur l'offre des œuvres

de culture. A l'égard des artistes, l'État ne se contentait plus de ses fonctions de mécène, de gardien du patrimoine, d'enseignant et de protecteur des professions. Il intervenait en multipliant ses achats et ses commandes, en fournissant emplois, ressources et réputation aux artistes, au-delà de ses besoins en tant que gestionnaire du patrimoine public. Là encore, on perçoit nettement un changement de référentiel. Le Ministère de la Culture s'est ainsi profondément inséré dans la vie du culturel, comme un acteur indispensable, qui « inspire, achète, et protège »¹¹.

7 – Politique d'intervention culturelle et liberté de l'artiste

Il existe une contradiction entre la logique de l'intervention du gouvernement dans la création, en particulier celle des artistes plasticiens, et l'idéologie –ou philosophie– de ces derniers, leur conception même de leur profession et de l'art. Plus que dans la politique sociale elle-même (pourtant si souvent critiquée sur ce point), il est difficile d'aider les bénéficiaires de l'action publique en respectant leur pleine indépendance.

Dans nos sociétés occidentales libérales, les artistes définissent l'art comme pure liberté de produire. L'absolu de cette liberté fonde la valeur même de la démarche artistique, qui tend ainsi à refuser tout jugement extérieur à elle-même. Le problème apparaît lorsque l'État intervient et se propose de soutenir la vie artistique. Puisqu'il ne peut aider tous les artistes, l'État doit sélectionner, ce qui ne peut se faire sans faire intervenir la valeur de l'œuvre. En intervenant directement en faveur de certains artistes (à l'inverse de ce qui se passe au Royaume-Uni où l'aide est indirecte) l'État devient l'un des acteurs du monde de l'art, comme les directeurs de galeries ou encore les collectionneurs. Dès lors, il se transforme inévitablement en partisan : il prend parti. Au cours des années quatre vingts, il a ainsi mené un 'politique de l'art' en faisant des choix esthétiques.

Ce faisant il est important de voir que l'État s'éloigne de son rôle initial d'État providence assurant l'égalité de tous par des actions universalistes. Lorsque les interventions ne s'étendent pas seulement à la condition matérielle des artistes, mais touchent directement les œuvres, lorsqu'il ne s'agit plus d'assurer la démocratisation de la consommation culturelle mais d'animer certaines productions, on change de type d'État providence. C'est cette intuition qu'exprime Schnapper, lorsqu'il parle d'un « État providence de la deuxième génération »¹² qui remet en cause les principes universalistes de l'État providence traditionnel.

Considérons la politique d'intervention sociale de l'État. Lorsqu'elle s'adresse à des populations spécifiques elle ne le fait que pour, en un sens, les aider à devenir ou à redevenir

'comme les autres'. Elle ne remet pas en cause le principe de l'universalité de l'action étatique. C'était le cas de la politique de Malraux qui visait à assurer à tous les mêmes possibilités concrètes de fréquentation des œuvres de culture. L'État en revanche qui intervient comme acteur dans la vie culturelle a pour principe de *particulariser*. En finançant certains créateurs musicaux, en achetant des œuvres à certains artistes plasticiens, en accordant des bourses de séjour ou de recherche à certains d'entre eux, en finançant par des subventions certaines troupes de théâtre, il choisit inévitablement certaines valeurs esthétiques. Il favorise *certain*s artistes, non pas pour les faire devenir comme les autres mais pour affirmer leur différence. Le principe d'égalité et de neutralité sont remis en cause. On peut donc dire que le sens des interventions de l'État dans la vie culturelle a constitué une rupture dans la conception même de l'intervention étatique.

8 – Conclusion

La politique menée en 1960-1970 fut peu efficace pour rapprocher le public populaire et les œuvres de haute culture. Pouvait-elle l'être ? Inversement, la politique menée depuis le début des années 1980 fut efficace pour rallier les artistes à l'État, à tel point qu'Urfalino écrit que « le ministère de la Culture est d'abord le ministère des artistes ».

En réalité, pour les artistes, l'effet le plus important de la politique du Ministère de la Culture fut de créer des postes de fonctionnaires spécialisés au Ministère et dans les collectivités locales (ces dernières engagent désormais environ la moitié des dépenses publiques consacrées à la culture) que des artistes ont pu obtenir en tant qu'animateurs. Le clientélisme, que ce soit au niveau des collectivités locales ou de l'État, a incontestablement facilité la vie d'un certain nombre d'artistes, qui ont bénéficié des subventions et des commandes, des aides directes et indirectes, liées à l'existence de ce nouveau milieu. La politique fut un succès en ce sens qu'elle créa précisément ce milieu et améliora la condition matérielle des artistes et des professionnels de la culture.

Quant à l'action de l'État sur les critères esthétiques eux-mêmes, elle a joué dans le sens de la promotion de l'originalité et des idées, aux dépens des qualités traditionnellement considérées comme 'esthétiques'. Dominique Schnapper a suggéré que cette orientation esthétique est une conséquence naturelle de l'implication de l'administration dans les procédures de sélection. En effet, l'administration sélectionne à partir de *documents écrits* ; elle est de plus sensée pouvoir justifier de ses choix *par écrit* : « La qualité du matériau ou de l'harmonie de la composition, les qualités sensibles, plus généralement les dimensions

proprement esthétiques des œuvres *qui se traduisent difficilement en mots*, qu'il s'agisse des mots des administrateurs, des critiques ou des journalistes, risquent d'être moins 'rentables' que l'idée qualifiée d'originale, de rupture ou de provocation, que les mots peuvent pleinement décrire ». Ainsi, les artistes « peu familiers des mots et des logiques de l'administration risquent d'être évincés au profit de ceux qui connaissent le langage et les pratiques des animateurs culturels ».

La procédure administrative en elle-même est ainsi plus sensible aux arts fondés sur des 'idées' et des 'messages' qu'aux arts proprement tournés vers le travail des sens. Dans cette même logique, on comprend que les politiques discrètes et de long terme (l'enseignement artistique, le soutien aux institutions anciennes) aient été moins valorisées que les 'coups d'éclats' culturels – nouvelles institutions, Fête de la musique, Fureur de lire, etc. Ce mouvement a été amplifié par la médiatisation et la politisation (déjà favorisée par l'existence d'un *ministre* délégué à la culture) de la vie culturelle française.

On peut donc brièvement décrire le référentiel français par les traits suivant :

- Centralisme
- Forte intervention de l'État, menant au clientélisme et à des prises de position esthétique
- Une conception large de la culture
- Une logique sociale d'État providence

III Modélisation des référentiels nationaux européens

A – Vers une typologie des référentiels nationaux

1 – De l'utilité d'une telle typologie pour comprendre le débat européen

Les trois images de politiques culturelles que nous venons de peindre ont permis de se familiariser avec les principes et les évolutions caractérisant les politiques culturelles de pays européens (non pas tous) 1) qui ont une importance particulière dans la construction européenne 2) qui font preuve d'une spécificité forte dans leur gestion des affaires culturelles. Sans cette base nationale, tout discours sur le référentiel de l'action culturelle de l'Union Européenne risquait d'être dangereusement abstrait.

Nous pouvons maintenant *systematiser* les différences de référentiel que nous observons en Europe, et proposer une typologie des référentiels de l'action publique culturelle. Il était préférable de décrire succinctement certaines politiques nationales clef, avant de proposer une typologie *européenne*. Cette dernière aurait été en effet 'parachutée' et très abstraite. C'est sur la base d'une typologie que l'on pourra comprendre les représentations des différents médiateurs du référentiel européen, représentations qui expliquent 1) les propositions d'action faites par les uns et les autres au niveau européen 2) les réactions des différents acteurs à l'égard des projets européens.

Cette typologie nous permettra aussi de comprendre le rôle de la structure institutionnelle de la politique culturelle nationale sur la position adoptée par chaque membre de l'Union dans le débat européen. On comprend par exemple qu'il est plus facile de revendiquer la mise en place d'une politique culturelle *européenne* lorsqu'on est un ministre national dirigeant une politique nationale (France) que lorsqu'on est un délégué fédéral ne représentant pas les dirigeants régionaux qui *font* la politique culturelle (Allemagne). Pour comprendre qui soutient une action européenne, il est important de comprendre dans quelle logique institutionnelle nationale les médiateurs sont pris.

2 – La typologie institutionnelle de Cummings-Katz

Les typologies classiques de l'action publique culturelle ont été créées dans les années 1970-1980. Elles sont avant tout basées sur les grands États de l'Europe de l'Ouest (France, République Fédérale d'Allemagne, Royaume Uni) ainsi que sur les États Providence scandinaves. Elles ont donc tendance à occulter l'action publique propre aux États européens du Sud et de l'Est. Le modèle le plus classique qui structure le plus certainement les

représentations des médiateurs est celui établi par Milton C. Cummings et Richard S. Katz dans leur ouvrage clef *The Patron State*¹³. Leur typologie distingue :

1) Le ministère unique

Un modèle où un unique ministère est en charge de toutes les politiques culturelles, et où les fonds sont alloués par son administration. Voilà typiquement le cas français.

2) La responsabilité ministérielle partagée

Un modèle dans lequel la responsabilité de la politique culturelle est partagée entre divers ministères. Il est à l'œuvre en Italie.

3) Mise à distance du politique et du culturel

Un modèle centré sur des organisations quasi autonomes, par lesquelles l'art et la politique sont maintenus à distance. Les décisions de politique culturelle sont prises par des experts sur la base de logiques fortement artistiques. Nous avons vu cela au Royaume Uni, même si les experts en question font aussi intervenir une logique de viabilité économique.

4) Fonctionnarisation des professionnels de la culture

Un modèle dit de 'l'impresario' dans lequel les gouvernements *conduisent* plutôt que simplement *financent* des institutions culturelles. Les artistes employés dans ces institutions ont le statut de fonctionnaire. Voilà le modèle scandinave que l'on trouve en Norvège (non-membre de l'Union Européenne pour le moment), en Suède, au Danemark et en Finlande.

Quelques remarques sur le modèle scandinave. La politique culturelle de ces États Providences à forte vocation sociale est basée sur l'idée que le travail artistique est utile à la société dans son ensemble, et que par conséquent, les artistes doivent être subventionnés par l'argent public. Le soutien privé aux arts (mécénat d'entreprise surtout) y joue un rôle minime, même si traditionnellement ces États ont facilité le mécénat. Le modèle scandinave place le soutien *direct* aux artistes au centre de sa politique de subvention : bourses, prix et surtout revenus garantis forment les outils majeurs d'une action de l'État qui vise une amélioration directe des revenus *réels* des artistes.

Les gouvernements scandinaves qui engagent ce type de politique ne cachent pas que leurs préoccupations sont avant tout d'ordre social et politique – et non prioritairement esthétiques. Cela distingue clairement ces États nordiques des États de l'Europe de l'Ouest qui

tendent à *justifier* leur soutien par une rhétorique de la qualité artistique. Les subventions ne prennent pas la forme de soutien direct et inconditionnel aux artistes. Ce quatrième modèle est avant tout une politique *sociale*, dirigée vers un groupe particulier de la société : les artistes.

3 – Reformulation plus récente

Une autre typologie légèrement différente, mais qui reste concentrée sur les structures institutionnelles, est aujourd'hui plus présente dans les esprits :

1) Le modèle étatique

L'Italie et la France sont placées dans une même catégorie de 'politique culturelle centralisée par l'État' (même si la France dispose d'un Ministère spécifique, l'Italie pas).

2) Le modèle anglo-saxon

L'Irlande et le Royaume Uni, avec leurs Conseils des Arts, indépendants du pouvoir politique, sont les exemples classiques du modèle anglo-saxon dit de 'la longueur de bras' (« the arm's length principle ») – ce qui symbolise le fait que la sphère culturelle est hors de portée de toute influence politique. Ce modèle se caractérise aussi par l'importance des mécanismes de marché, et une demande accrue d'efficacité économique.

3) Le modèle nordique

Propres aux pays scandinaves et à la Finlande, et caractérisé par un fort corporatisme consensuel, de solides objectifs sociaux clairement affichés, le tout sous un concept étendu de la 'culture'.

4) Le modèle fédéral

L'Allemagne, Autriche, Suisse (qui n'est pas membre de l'Union mais pourrait bien le devenir). Ce modèle, on l'a vu dans le cas allemand, se caractérise non pas par une absence mais par une grande faiblesse de l'action culturelle du gouvernement fédéral. L'essentiel de l'action est entrepris au niveau des collectivités locales – en particulier des municipalités.

4 – La typologie de Chartrand

La typologie des politiques culturelles proposée par Cummings et Katz fait de la structure administrative, son critère majeur de distinction. Harry Hilmand Chartrand ¹⁴ propose un autre modèle qui souhaite mettre plus directement en avant le rôle de l'État dans les politiques culturelles nationales. Dans la terminologie de ce modèle, l'État est soit un 'faciliteur'

(*facilitator*), un 'mécène' (*patron*), un 'architecte' ou un 'ingénieur'. Une fois de plus cette typologie s'inscrit dans le monde des démocraties libérales occidentales : elle ne prend pas en compte les pays européens communistes à l'époque. Elle reste centrée sur le 'Premier monde' des pays riches et démocratiques. Cependant notre objectif ici est d'analyser les référentiels des politiques culturelles des pays de l'Union Européenne, et non d'établir une typologie universelle.

L'approche de Chartrand donne plus directement à voir les différents référentiels de l'action culturelle en Europe, puisqu'elle est avant tout une mise à jour des logiques, et donc des représentations. Alors que Chartrand emploie volontiers le terme de 'paradigme', nous emploierons celui de référentiel. Il est vrai que ces deux notions, même si proches comme l'admet Pierre Muller, ne sont pas synonymes : un *référentiel* renvoie à une dialectique des rapports intersectoriels, qui n'est ni évidente ni nécessaire à la notion de *paradigme*. Cependant, dans la perspective limitée que nous employons ici, il semble raisonnable de confondre les deux un instant, en gardant à l'esprit que nous souhaitons ici *décrire* – et non pas *expliquer* – les logiques qui animent les politiques nationales.

1) Le référentiel du 'faciliteur' (*facilitator*)

Ce modèle renvoie à une action publique dominée par une logique précise : mettre à disposition des professionnels de la culture des moyens essentiellement d'origine privée, rendre les choses possibles, mettre en place les avantages fiscaux appropriés pour favoriser le mécénat d'entreprise, mais surtout, ne prendre aucune position à l'égard des questions de goût et des mouvements esthétiques – ce qui se traduit par l'absence d'intervention directe. Ce modèle, dans sa version idéale, laisse aux associations, aux fondations privées, aux comités d'experts toutes les décisions de subventions, et plus généralement toute décision basée sur des préférences artistiques.

C'est essentiellement le cas américain qu'a à l'esprit Chartrand en décrivant cette logique. Bien que notre objet d'étude soit l'Union Européenne, il est important de présenter ce modèle car il est connu et discuté par les médiateurs européens. Notre étude recherche les *représentations* structurant les référentiels européens de l'action culturelle (pour finalement comprendre le référentiel de l'Union Européenne). Le modèle américain est l'une de ces représentations structurantes du débat de politique publique que nous cherchons à reconstruire pièce à pièce.

Pour comprendre comment le modèle américain se distingue des référentiels des membres de l'Union, il faut citer les deux critiques majeures qui lui sont toujours adressées. Elles permettront de voir que les référentiels européens sont en partie définis contre lui.

Une critique classique à l'encontre de ce référentiel d'action insiste sur le fait que les allègements fiscaux sont des subventions publiques implicites qui ne peuvent être contrôlées sur la base de critères clairs. Elles sont de plus fortement influencées par les tendances du moment et les effets de mode, puisque ces derniers agissent sur les agents privés. L'argent implicitement donné au secteur privé pour financer les arts est l'équivalent d'une subvention publique sur laquelle l'État n'aurait aucun moyen d'évaluation ou de contrôle.

En outre le soutien aux arts fondé sur l'action et l'argent privés a tendance à favoriser l'homogénéisation culturelle. Il ne laisse que très peu de place à l'expérimentation artistique. En effet, la logique de la dépense privée est inévitablement celle de l'investissement. Les agents privés ont tendance à rechercher des investissements sûrs, et donc très peu innovants. Les économistes ont depuis longtemps montré que certains types d'investissement de long terme (la recherche scientifique fondamentale, mais aussi à l'expérimentation artistique) sont moins efficacement financés par les agents privés que par l'État.

Les raisons sont liées au risque (qui est socialisé dans le cas d'un investissement public), au 'temps de retour sur investissement' (l'État peut se permettre d'attendre plus longtemps : il ne meurt pas !), et aussi à la nature même du bien artistique qui tend à être un bien *collectif*. Dans le langage des sciences économiques, les sommes dépensées par des agents privés pour financer l'expérimentation artistique seront 'sous-optimales' ¹⁵. Seul l'État, agent qui dispose d'un horizon temporel beaucoup plus long et prend en compte l'utilité de *tous* les agents de la société, présents et futurs, peut amener ce type d'investissement à son niveau optimal. Une fois encore, notons que ce raisonnement est souvent tenu pour justifier l'implication de l'État dans le financement de la recherche.

2) Le référentiel de l'État mécène

Les critiques du modèle du 'faciliteur' conduisent naturellement vers le référentiel de l'État mécène, qui précisément prend en charge une bonne part de l'investissement *direct* dans la culture. Le rôle de mécène en Europe est historiquement revenu à l'aristocratie, et rappelle par conséquent certains aspects de l'État féodal. Chartrand place le Royaume Uni dans cette catégorie. Le *Conseil des Arts* en effet est une institution financée par l'État, dont les hauts dirigeants sont *nommés*, mais qui a une totale indépendance dans l'allocation des subventions.

Ce modèle présente l'avantage de faire intervenir l'État, dans la définition des sommes dépensées en particulier, tout en mettant en place un contrôle des subventions qui s'écarte de la dichotomie publique / privé du modèle précédent. A travers le *Conseil des Arts*, ce ne sont ni l'État, ni les acteurs économiques privés qui allouent les subventions, mais des acteurs semi-publics généralement reconnus dans les milieux de la culture. Ce système favorise donc l'autonomie de la sphère culturelle, qui se trouve à la fois indépendante du pouvoir politique et des logiques économiques de court terme qui dominent les agents économiques privés.

3) Le référentiel de l'État architecte

Ce modèle domine depuis longtemps l'action culturelle des pays de l'Europe du Nord. Il a été plus moins heureusement copié au cours des années soixante-dix. Ici, le gouvernement soutient les arts et la culture par le biais d'un Ministère centralisé, ou d'un Département des Affaires Culturelles (sans qu'il y ait, à proprement parler, de ministre délégué). Les décisions d'allocation des subventions publiques sont prises par les ministres ou les secrétaires d'État, après consultation (en général, mais pas toujours) de conseillers spécialisés.

La caractéristique la plus marquante de ce référentiel est que la politique culturelle est largement considérée comme une politique *sociale*. Les créateurs sont très souvent employés dans des institutions publiques, bénéficiant d'une protection sociale comparable en tout point à celle des autres citoyens. Leur *statut* économique et artistique est presque totalement déconnecté de leur *rentabilité* économique et des fonds privés qu'ils parviennent à mobiliser. Leur statut est fondé sur des subventions publiques.

La conséquence de cette approche, qui est aussi son problème majeur, est que la très grande majorité du budget culturel public est automatiquement allouée aux institutions 'établies'. Peu d'argent va ainsi aux activités innovantes et à la création elle-même. Ce référentiel d'action peut, il est vrai, favoriser une grande diversité de styles artistiques personnels en supprimant la pression commerciale. Cependant il fait courir le risque d'une sclérose de la création, déconnectée des évolutions et des demandes de la société, privée de moyens institutionnels puissants – puisque ces moyens sont prioritairement attribués aux institutions 'reconnues'.

En fait, des garanties économiques trop poussées créent une 'sécurité culturelle' à laquelle les artistes s'habituent et dont ils deviennent puissamment dépendants. La dimension de 'sécurité sociale' de cette politique 'culturelle' finit par affaiblir curiosité et innovation. Les Pays-Bas ont pour cette raison tenu à modifier leur politique culturelle au début des années

1990. La Suède, à l'inverse, malgré de nombreuses années de discussion sur ces thèmes, ne s'est toujours pas lancée dans une réforme de sa conception sociale de la politique culturelle.

4) Le référentiel de l'État ingénieur

Ce modèle est conçu à l'origine pour les États communistes de l'Est de l'Europe. Il ne connaît sa pleine expression que dans des dictatures où la culture est un instrument *politique*. Avec la chute des régimes communistes, ce modèle présente désormais un intérêt limité. Selon Chartrand, il peut toutefois servir à analyser certains aspects de la politiques culturelle française (!).

Dix ans après la chute du mur de Berlin, les politiques culturelles des anciens régimes communistes se sont largement alignées sur les principaux modèles occidentaux. Alors que la Roumanie se rapproche par son centralisme de la France, la Lituanie, l'Estonie et la Lettonie s'orientent vers le modèle scandinave. Le modèle anglo-saxon (mécanismes de marché, mise à distance du politique et du culturel, recherche de la rentabilité économique) se retrouve en Pologne, en République Tchèque, en Slovénie et en Hongrie.

5) Y a-t-il un référentiel spécifiquement français ? Le modèle centraliste

Il est remarquable que la France ne constitue pas de catégorie à part dans la typologie de Chartrand. Elle est en effet conçue comme une interaction entre les modèles de l'architecte, du mécène et de l'ingénieur. Cette vision des choses rend compte de nombreux aspects de la politique culturelle française - que l'on a déjà étudiée. Cependant, l'effondrement du substrat empirique qui fondait la catégorie de l'État ingénieur, plaide en faveur de la mise en place d'un modèle centraliste dont l'idéal type serait la politique culturelle française. Ce que nous pourrions appeler le 'référentiel **centraliste**' a pour caractéristiques majeures :

- 1) le rôle considérable des finances publiques qui jouent, de loin, le premier rôle dans la politique culturelle française. Nous sommes très loin de l'approche anglo-saxonne, en particulier américaine
- 2) la spectaculaire centralisation de cette politique, gérée par *le* ministère ; et ce en dépit des efforts – et de la rhétorique – de décentralisation. Cette centralisation va de pair avec un rôle limité des groupes d'intérêts dans la formulation de la politique culturelle
- 3) une préférence pour les initiatives spectaculaires et de prestige.

B – La dynamique européenne des référentiels

1 – La dynamique de convergence des modèles d'administration culturelle dans l'Union Européenne : vers un référentiel standard

Les typologies précédemment discutées sont tout entières tournées vers les *différences* entre politiques culturelles européennes. Elles montrent que les États ont des pratiques variées. Cependant, les analyses comparatives récentes, par exemple celles publiées par le Conseil de l'Europe¹⁶ dans les années 1990, font de plus en plus état d'un phénomène de convergence – qui concerne aussi bien les structures et les pratiques administratives que les objectifs des politiques culturelles. Il semble que l'on assiste à une convergence progressive des référentiels de l'action publique culturelle en Europe. Il est important de s'en assurer pour bien comprendre le débat sur l'action culturelle de l'Union Européenne.

Il y a une dynamique européenne des référentiels. Harry Hilman Chartrand lui-même soutient que les administrations culturelles en Europe, bien qu'elles puisent leurs racines dans des particularismes nationaux, se déplacent lentement vers un modèle unique, qui, en l'occurrence serait celui de 'l'État architecte' – caractérisé par une action étatique forte, prise en charge par un ministère unique, et à fort caractère social.

En dépit de toutes les différences, les politiques culturelles de la plupart des pays européens, pays nordiques compris, convergent vers les mêmes structures centralistes et un même objectif fondamental de nature sociale. En décrivant ce mouvement de convergence il pense en particulier au Royaume-Uni et aux États de l'Europe du Sud, souvent oubliés dans les études comparatives. Il écrit : « Les anciennes dictatures de l'Europe du Sud – Portugal, Espagne, Grèce – ont depuis quelques années mis en place un politique culturelle basée sur le modèle de l'État architecte. Un mouvement comparable, me semble-t-il, se produit au Royaume Uni. A travers la mise en place d'un ministère de la Culture indépendant, les Britanniques passent du modèle de l'État mécène à celui de l'État architecte »¹⁷.

D'autres auteurs, comme Rasky et Perez, font le même constat de convergence : « Bien qu'une analyse des politiques culturelles européennes et de leurs structures administratives soit impossible sans l'utilisation de certaines typologies, il faut bien dire que les grands paradigmes de l'administration culturelle en Europe se sont rapprochés les uns des autres. Au cours des vingt dernières années, ils sont devenus progressivement moins disparates, plus uniformes, et n'existent certainement plus dans leur forme pure et originelle »¹⁸. Les éléments caractéristiques des différents modèles se sont interpénétrés. Nous n'avons plus face à nous

aujourd'hui des modèles « purs », mais des modèles « intégrés » largement hybrides. Ce mouvement est le résultat d'une approche plus pragmatique de l'administration culturelle, qui met par conséquent au second plan les héritages historiques.

L'Italie par exemple, dont l'administration culturelle est traditionnellement considérée comme centraliste et bureaucratique, a mis en place des programmes décentralisés de promotion de la culture, en dehors des structures de l'État. Le Royaume Uni, qui traditionnellement sépare l'État du monde de l'art, a puissamment augmenté sa capacité d'intervention politique en créant un Ministère de la Culture.

Dans le même temps, la décentralisation, la mise à distance du gouvernement face au monde de la culture ont progressé partout. La plupart des pays européens ont en effet introduit un grand nombre d'institutions décentralisées, de comités consultatifs d'experts plus indépendants du pouvoir politique afin de conseiller et de prendre le relais de l'administration centrale. Un mouvement de fond agite donc les administrations culturelles européennes, et fait apparaître des solutions uniformes dans l'administration et la distribution du budget culturel de l'État central.

Par exemple, on constate partout en Europe que les financements de long terme concernant les grandes institutions nationales sont attribués par les ministères, tandis que les fonds destinés à des actions de plus petite envergure, sont distribués par des organismes plus petits, qui agissent de façon moins bureaucratique.

Les administrations culturelles des membres de l'Union convergent vers un petit nombre de pratiques fondamentales et identiques. Les politiques culturelles semblent de plus en plus se libérer de leur contexte historique respectif sur la base desquels on pouvait (et devait) en expliquer les formes originelles. Georg Arnestad, dans un ouvrage récent, estime que « l'on peut facilement être d'accord avec Chartrand sur le fait qu'il y a aujourd'hui une tendance à la convergence clairement observable parmi les modèles de financement public des arts – et plus généralement de la culture dans son ensemble. Le modèle de 'l'État ingénieur' n'existe plus en Europe, le modèle de l'État architecte est sérieusement remis en cause par l'internationalisation et le rapide développement de l'industrie de media »¹⁹.

Le constat est ici celui d'une standardisation croissante des référentiels de l'action culturelle des membres de l'Union. Il s'agit là d'un point important pour nous qui étudions le référentiel d'action culturelle de l'Union Européenne. On comprend en effet que les débats européens sur la culture, qui ont véritablement pris de l'importance dans les années 1990, se sont déroulés dans le contexte d'une uniformisation croissante des actions nationales. En

d'autres termes, les ministres européens de la Culture, parlent le même langage, font face à des problèmes similaires et adoptent des solutions de plus en plus uniformes. Il est capital de s'en rendre compte, si l'on souhaite analyser le débat propre à l'Union Européenne.

2 – Cette convergence mine la notion de *modèle* au profit de la notion de *dimension*

De plus en plus de chercheurs estiment ainsi que les différences entre politiques culturelles deviennent de plus en plus techniques et sont de moins en moins de l'ordre de « paradigmes différents ». Il propose de cesser de raisonner en terme de 'modèles'. Per Mangset²⁰ propose de parler de différentes « dimensions » plutôt que d'utiliser des modèles généraux « qui ne peuvent être que figés ». Le concept de 'dimension' présente l'avantage d'être plus flexible, plus sensible aux évolutions. De plus, la variété des dimensions permet de ne pas se focaliser sur l'une d'entre elles – ce que conduit à faire le concept même de *modèle*, pour lequel on est toujours tenté de rechercher un *unique* principe explicatif (comme par exemple lorsque l'on parle de modèles *centraliste*, *fédéraliste*, ou encore, comme Chartrand, de modèles de *l'architecte*, de *l'ingénieur*, du *mécène* ou du *'faciliteur'*). Mangset propose ainsi une liste de dimensions relativement indépendantes, à étudier en priorité. Elles ont toutes une forme dichotomique :

- La classe politique est-elle influente ou privée d'influence à l'égard de la vie culturelle (*arm's length principle*) ?
- La responsabilité pour la politique culturelle est-elle partagée entre différents ministères ou monopolisée par un seul d'entre eux ?
- Financement public ou privé ?
- Politiques appliquées aux professionnels de la culture : approche collective et sécurité sociale pour tous ou avantages clientélistes au bénéfice d'une minorité d'entre eux ?
- Degré d'influence corporatiste des organisations d'artistes et des professionnels de la culture

Plutôt que de parler de modèle unique européen, faut-il sans doute parler de « référentiels convergents » à travers lesquels les pratiques d'administration culturelle en Europe parlent de plus en plus la même langue et partagent un nombre croissant de représentations.

NOTES DE LA DEUXIEME PARTIE

- ¹ Voir par exemple *Les politiques publiques en Europe*, sous la direction de Mény, Muller, Quermonne, L'Harmattan, 1995.
- ² Voir par exemple G. Majone, *Déréglementation ou re-réglementation ? La conduite des politiques publiques dans la Communauté européenne depuis l'acte unique*, dans Bruno Jobert, *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, 1994.
- ³ Nous renvoyons pour cela à de très bonnes études, notamment publiées par le Conseil de l'Europe.
- ⁴ La citation originale est : « State patronage of the arts has crept in. It has happened in a very English, informal unostentatious way – half baked if you like ».
- ⁵ *A Great British Success Story*, Arts Council of Great Britain, 1985
- ⁶ Voir notre Première Partie, Section B.4
- ⁷ Dominique Schnapper, *Quelques réflexions de profane sur l'État providence culturelle*, paru dans la revue *Hermès*, numéro 20, 1996, p. 49-57
- ⁸ Dominique Schnapper, op.cit
- ⁹ Alain Finkielkraut, *La défaite de la pensée*, Édition Gallimard, 1987
- ¹⁰ A. Finkielkraut, op. cit. , p. 11, édition Folio Essais
- ¹¹ D.Schnapper, op. cit. , p. 53
- ¹² D.Schnapper, op. cit. , p. 56
- ¹³ Milton C. Cummings, R .S. Katz, *The Patron State*, Oxford, 1987.
- ¹⁴ Chartrand, McCaughey, *The Arm's Length Principle and the Arts : an international perspective – past, present and future*, in Cummings, Katz, *Who is to pay for the arts ?*, New York, 1989
- ¹⁵ Sur la *Paréto-optimalité*, voir par exemple *Les grandes théories économiques*, B et D Saby, Dunod, Paris 1991
- ¹⁶ Voir notamment, *Cultural Policy and Cultural Administration in Europe Handbook*, ou encore *Cultural policies in Europe : a comparative approach*, Council of Europe publishing, 1998
- ¹⁷ Chartrand, MacCaughy, op.cit, *The arm's length principle*, p. 118.
- ¹⁸ Rasky, Wolf Perez, *Cultural Policy and Cultural administration in Europe*, Council of Europe publishing , p.5
- ¹⁹ Arnestad, *The Cultural Responsibility of the State*, Stockholm, 1995, p. 14
- ²⁰ Per Mangset, *Models of cultural policy in western Europe*, in *Cultural research in Europe*, Amsterdam, 1996, p 43-47.

TROISIEME PARTIE

LES DISCOURS EUROPEENS SUR LA CULTURE ET LEUR ORIGINE NATIONALE

INTRODUCTION

Dans cette troisième partie nous recherchons les idéaux types des discours qui participent au débat sur l'action culturelle de l'Union Européenne et donc à la constitution de son référentiel.

Il est important d'analyser la palette des discours existant *avant* de répondre à la question de fait : quels discours ont *réussi* à influencer le référentiel effectif de l'Union Européenne ? Ce détour nous permettra 1) de comprendre avec précision les discours influents 2) de cerner les discours qui ne l'ont pas été.

Un référentiel se caractérise aussi bien par les discours qu'il comprend que par ceux qu'il laisse de côté. Il conviendra dès lors dans notre dernière partie de se demander pourquoi tel discours plutôt que tel autre a été influent. Nous ferons alors intervenir le concept de référentiel global.

Cette seconde partie est donc une étape nécessaire à notre projet d'élucidation positive et négative du référentiel de l'Union Européenne.

Nous tentons ici, en outre, de montrer que tous les grands types de discours (sociaux, économiques, identitaires, artistiques) ont leur origine dans des contextes nationaux. Certains ont su s'europeaniser, d'autres très peu.

I Le discours 'interne' et ses difficultés philosophiques

Le discours interne a un statut unique dans le débat européen, non parce qu'il parle de lui-même « d'Europe », mais parce qu'il est omniprésent dans l'esprit des agents du secteur culturel européen (cf. quatrième partie). Ce discours est dit « interne » pour la double raison que :

1. il est celui le plus spontanément employé par les professionnels de la culture, et constitue à ce titre l'un des ciments les plus forts de l'identité du secteur
2. il consacre l'autonomie du champ culturel dans la société, exalte la valeur de l'art pour lui-même, et refuse toute instrumentalisation de ce dernier pour des objectifs qui lui sont extérieurs, aussi nobles soient-ils – politiques, sociaux, identitaires et par-dessus tout économiques.

Il est fondé sur des conceptions philosophiques « humanistes », qui font valoir la dimension universelle des grandes œuvres, qui croient en l'unité fondamentale de l'esprit et donc des valeurs humaines.

A – Naissance et fondement philosophique

1 – L'autonomisation historique du champ culturel

En Europe, le champ culturel s'autonomise progressivement à partir de la Renaissance. Au Moyen Age, le statut « d'artiste », au sens moderne, n'existait pas. Il est en de même du concept « d'œuvre artistique ». A cette époque, l'artiste est un artisan. Le critère majeur de la profession de peintre ou de sculpteur est le *métier*, compris comme *savoir-faire*. Les peintres sont par exemple rangés avec les marchands de couleur dans la corporation des 'épiciers droguistes'. Les instances religieuses ou politiques déterminent et contrôlent le contenu esthétique et idéologique de la production artistique.

L'autonomisation progressive du champ culturel se traduit par une indépendance de plus en plus marquée du producteur artistique vis à vis des instances extérieures - en particulier l'Église, le pouvoir royal et seigneurial, ou bien encore les mécènes privés. Le champ culturel se constitue progressivement en espace socio-économique autonome, et produit « ses propres instances de consécration, règles du jeu et modes de légitimation »¹.

Comme le souligne Alain Herscovici², cette transformation s'inscrit dans un mouvement historique de longue durée. Dans les sociétés traditionnelles du Moyen Age, il n'existe pas de

séparation entre la sphère privée et la sphère publique. La hiérarchie sociale est légitimée par l'idéologie charismatique du droit divin. Avec l'avènement du capitalisme libéral, le marché, lieu social anonyme, constitue par rebond la sphère privée. Quant à la sphère publique elle est du ressort de l'État, censé réaliser 'l'intérêt général'. L'autonomisation du champ culturel s'inscrit dans ce mouvement : d'une part, les productions artistiques s'émancipent des pouvoirs qui la contrôlaient et tombent dans le domaine de la sphère privée ; d'autre part, leur mode d'existence sociale dépend de plus en plus du marché. Le rapport entre le producteur artistique et son public perd son caractère directement politique.

Entre le XVIIIème et le XIXème siècles, le champ culturel se constitue définitivement en espace autonome. Cette autonomie se manifeste tant au niveau de la production et qu'à celui de la consommation. Les 'beaux-arts' se distinguent alors des techniques 'vulgaires'. Des distinctions apparaissent entre les arts – peintres et sculpteurs du roi ne voulant plus être confondus avec « des barbouilleurs, des marbriers et des polisseurs de marbre en une mécanique société »³. Les beaux-arts s'opposent désormais aux techniques utilitaires. L'artiste s'affirme comme un créateur indépendant : se développe, au XIXème siècle, la théorie de l'Art pour l'Art, le créateur revendiquant la subjectivité de sa création. L'Art n'aurait plus à assumer, dans ce contexte, une quelconque fonction sociale, politique ou religieuse. Il n'aurait d'autre fin que lui-même.

2 – La légitimation philosophique humaniste

Cette évolution sociale s'est doublée d'un discours philosophique puissant qui dégage l'Art des préoccupations utilitaires et sociales. Le discours de l'Art pour l'Art, souligne souvent le désintéressement commun à l'art et à la science : la science vise le vrai, l'art le beau, tous deux en dehors de toute préoccupation utilitaire.

Ce discours a grandi à l'ombre (ou plutôt au soleil) d'un discours sur l'essence même de l'humanité. Il fait valoir que c'est par l'homme seulement que l'objet peut être dépouillé de ses caractéristiques utilitaires. Dans l'éternel débat sur ce la distinction fondamentale entre l'Homme et l'animal, le concept de 'désintéressement' a joui d'une grande influence : l'animal ne connaît que des obstacles et ignore les problèmes théoriques. Anatole France nous dit que « le petit chien de M. Bergeret ne regardait jamais le bleu du ciel incommestible »⁴. Platon a rétrospectivement profondément influencé ce discours par l'identification ultime qu'il affirme du Bien, du Beau et du Vrai.

L'Art, qui vise ainsi à la création du beau, s'affranchit de l'utile. Les beaux-arts sont la première forme d'art autonome, on l'a vu. Cependant, le discours de l'Art pour l'Art souligne que la liberté des 'beaux-arts' n'est pas totale, car enfermée dans des institutions et des canons esthétiques figés. La modernité a libéré les beaux-arts de ces contraintes.

L'esthétique d'Emmanuel Kant a profondément influencé les conceptions esthétiques modernes. Dans sa *Critique de la Faculté de Juger*, il insiste à la fois sur la liberté de l'artiste et sur l'impossibilité d'expliquer la beauté par la finalité. La beauté offre une impression d'accomplissement, de totalité, sans qu'une idée puisse justifier ce sentiment. L'artiste susceptible de produire cette beauté possède le 'génie'. Dans la conception de Kant, le génie est plus que le simple talent : il est ce qui donne des règles à l'art, ce qui crée des formes susceptibles d'être imitées, sans se référer à quelque chose d'existant.

Un œuvre d'art correspondant de manière perceptible à un modèle, faite visiblement selon des règles laborieusement appliquées, sera dite 'académique' et pourra susciter de l'agrément sans plus. L'art du génie rivalise avec la nature parce que ses productions peuvent procurer, comme le spectacle de la nature, le 'sentiment esthétique'. Ce sentiment est le critère du beau dans l'esthétique kantienne. La contemplation désintéressée du beau naturel ou du beau artistique procure une satisfaction irréductible et pour lequel le sujet requiert l'assentiment d'autrui, sans pouvoir exiger cet assentiment au non d'une démonstration.

Encore une fois, l'esthétique est au cœur de l'humanité, puisque l'expérience du beau est le fondement de l'intersubjectivité (infra rationnelle) humaine. Cet humanisme universaliste est également lié aux thématiques chères à la Renaissance (pensons à Rabelais) de développement et d'enrichissement personnels, de formation de l'esprit critique et du goût. Il forme la racine du 'discours interne', particulièrement important, on le verra, pour les professionnels de la culture.

B – L'attaque relativiste postmoderne

1 – L'attaque philosophique du post-structuralisme

Une attaque philosophique féroce a été lancée pendant le second XXème siècle, par une partie gauche radicale à l'encontre de la tradition intellectuelle humaniste que nous venons d'esquisser. C'est le « post-structuralisme » qui mène la bataille. On peut aussi bien l'appeler *scepticisme radical*, *relativisme épistémologique*, ou même *nihilisme intellectuel*. Ses auteurs

clefs sont Jacques Derrida, Paul de Man, Stanley Fish, Barbara Herrnstein Smith, Hayden White, Pierre Bourdieu, Walter Benjamin, Norman Bryson ou encore Edwards W.Said.

Le post-structuralisme est caractérisé par un scepticisme total à l'égard des notions de 'sens' et de 'valeur'. Dans ce paradigme intellectuel, toute valeur artistique est relative, de même que toute valeur morale. Il n'y a tout simplement pas d'absolu.

L'attaque post-structuraliste sur les valeurs artistiques est liée dans une large mesure à une critique de l'injustice sociale. Les post-structuralistes ont essayé de reformuler les idéaux des Lumières (liberté, égalité et fraternité), dans un cadre de pensée radicalement relativiste. Puisque les valeurs des Lumières n'ont pas été pleinement réalisées, les sociétés occidentales, figées par l'« établissement » sont condamnées pour leur corruption structurelle. Les valeurs associées à l'Occident sont alors perçues comme socialement pernicieuses.

L'attitude post-structuraliste est donc d'abord un assaut contre « l'établissement » et ses canons esthétiques et moraux, simples instruments d'oppression. Elle rejette violemment la morale et les valeurs intellectuelles qui sont au cœur de la tradition occidentale. L'expression « *dead white male* », rend bien compte de cet état d'esprit : elle était utilisée pour disqualifier une œuvre d'art sur le compte de la race, du sexe de l'artiste, ainsi que de l'époque à laquelle ce dernier produisait.

2 – Un exemple : l'analyse sociologique marxiste

L'une des formes les plus influentes en France de ce Post-structuralisme, est le courant sociologique d'origine marxiste conduit par Pierre Bourdieu. Il dénie au champ culturel le privilège de se constituer autour d'une valeur *réelle* de 'désintéressement' sensée le rendre indépendant des autres champs sociaux.

Bourdieu nous dit que dans le champ de la production artistique, le système de légitimation ne peut fonctionner que si l'artiste apparaît désintéressé, que s'il pratique la dénégation des pratiques économiques. Seul un tel comportement lui permet d'acquérir le capital symbolique nécessaire à l'obtention ultérieure de capital économique. L'accumulation symbolique précède obligatoirement l'accumulation économique. Trois types d'acteurs structurent le champ :

1. L'artiste et son geste 'artistique' n'ont pas de force par eux-mêmes. Il peut en acquérir s'il parvient à être sacralisé par le champ.
2. Le second maillon de cette chaîne est constitué par les « banquiers symboliques » qui ont le pouvoir de légitimer tel ou tel producteur culturel agissant à l'intérieur du

champ. Ces instances comprennent principalement les éditeurs, les producteurs (directeurs de théâtre, de salle de spectacle, de galerie, etc.) et les critiques. Ceux-ci pratiquent également la dénégation de l'économie.

3. Enfin les clients s'approprient matériellement ou symboliquement l'œuvre, et concourent également à la formation de ce capital symbolique.

Dans toute cette mascarade (le mot n'es pas trop fort, puisque les agents ne sont pas conscients de ce qui les motive) l'artiste n'est que le producteur apparent : tant que son geste n'est pas sacralisé, il n'a aucune existence sociale. Ce sont les 'banquiers symboliques' qui sont les véritables créateurs : ils sont « créateurs des créateurs ».

Cette conception a profondément influencé la sociologie de l'art en France. Elle est un exemple de la vague post-structuraliste que nous décrivions plus haut. Cette vague a ainsi entraîné une crise du discours humaniste, qui s'est traduite par un élargissement sans précédent du concept de culture, de plus en plus *anthropologique*. L'humanisme et la foi en des valeurs universelles (par exemple celle de *pensée*) ont cependant trouvé des défenseurs.

3 – Défense de l'humanisme

Vers le milieu des années quatre-vingts, plusieurs pamphlets s'attaquent au post-structuralisme et à la 'dilution' du concept de culture. Parmi les plus retentissants on notera *L'Âme Désarmée* d'A. Bloom, ou encore *La Défaite de la Pensée*, d'A. Finkielkraut. Ce dernier donne une image nette de la forme *actuelle* du discours interne, fondé sur une valorisation d'une conception universelle de la « pensée », qui s'attaque aussi bien à la société de consommation qu'aux dérives relativistes de la pensée occidentale.

La foi humaniste est avant tout une croyance en la nécessité, pour chaque homme, de former sa sensibilité et son jugement au contact des plus grandes œuvres de l'esprit humain. C'est seulement ainsi qu'il peut apprendre à penser par lui-même et à devenir autonome. Finkielkraut estime que cette foi est remise en cause par la société de consommation actuelle, sous la pression de plusieurs facteurs. Le premier est économique et tient à la domination de la logique de rentabilité sur l'industrie de la culture – qui n'est d'ailleurs plus qu'une industrie de loisir. Les autres facteurs sont idéologiques : les sociétés capitalistes avancées refusent les valeurs puritaines et idéalistes, exaltent la consommation dont elles font une vertu, prônent la recherche du plaisir. A l'intérieur de ces sociétés, l'idée que la culture puisse exiger effort et contrainte paraît absurdement ascétique : elle contredit l'idéal de spontanéité qu'elles valorisent pour force la consommation .

Finkielkraut traque également l'origine intellectuelle du relativisme ambiant. Il serait né de deux préoccupations fondamentales de la pensée occidentale au cours des deux derniers siècles : la lucidité sociologique d'un part et le respect des différences culturelles d'autres part. Toute l'argumentation de Finkielkraut consiste à soutenir que l'on peut faire place à ces préoccupations sans supprimer l'idée d'une supériorité des formes culturelles qui stimulent la pensée autonome.

En ces années quatre-vingt-dix, un consensus s'est largement reformé sur l'universalité de certaines valeurs morales et politiques. L'importance qu'a pris la notion de 'droit d'ingérence' en est un exemple. Un nouveau parfum d'universalisme baigne notre vie politique et morale. Cependant, il faut distinguer consensus social et état des débats philosophiques.

En effet, dans le strict champ académique philosophique, le relativisme a encore de beaux jours devant lui. La philosophie politique est aujourd'hui incapable de justifier les pratiques politiques libérales et plus généralement les valeurs qui ont fait l'Occident. Cette crise du rationalisme est si profonde que les meilleurs philosophes libéraux de cette fin de siècle n'ont plus à proposer qu'un « libéralisme agonistique »⁵, non fondé en raison. Il en va ainsi du Libéralisme d'Isahia Berlin, de son quasi-disciple John Gray, ou encore de celui de Richard Rorty, pour qui la recherche d'une fondation rationnelle est vaine et inutile.

4 – Conclusion

Il ne s'agissait pas ici de rentrer dans les détails de ces pensées, mais simplement de peindre à grands traits un contexte philosophique difficile pour l'humanisme. Chez les philosophes, ce dernier s'effrite ou devient un acte de foi. Chez les artistes et les professionnels de la culture, ces difficultés philosophiques ne sont que peu ressenties : ils vivent l'humanisme classique.

On le voit, ce discours ne parle pas d'Europe, et encore moins d'Union Européenne. Cependant, il a une *extension* européenne. Comme le souligne Marie-Laure Lulé, lobbyiste du secteur culturel à Bruxelles, il est « omniprésent chez les agents du secteur culturel européen ». Il fallait donc le présenter.

II Le discours démocratique et social

Ce discours est né simultanément dans divers pays européens au cours des années soixante. Il s'est massivement traduit dans les politiques nationales pendant les années soixante-dix. Il a ainsi beaucoup marqué le mode de pensée des institutions. Sa pertinence pour notre étude du référentiel de l'Union Européenne réside dans le fait que tous les ministres, qui siègent au Conseil, connaissent et pratiquent largement ce discours dans leur administration nationale. On le verra, il a également été repris par la Commission et le Parlement Européen. Les agents du secteur culturel l'ont en partie intégré dans leur discours humaniste. Tout cela justifie que nous en précisions maintenant le contenu et l'origine.

A – Naissance du discours de participation et de démocratisation

1 – Une naissance européenne

Les années soixante ont vu les référentiels nationaux se modifier, avec la montée en force du concept de « participation ». Cette vague réformiste trouve son inspiration dans les modèles nordiques orientés depuis longtemps vers l'action. De nouvelles tâches sont alors assignées au concept de 'culture'. Notons que ce mouvement d'idée concerne également des pays comme la Suisse ou la Norvège, qui ne font pas partie de l'Union Européenne.

La 'participation' a reçu des formulations théoriques légèrement différentes dans les divers pays de l'actuelle Union. En Allemagne se développa un nouveau discours culturel centré sur un « concept étendu de la culture » ; il influença de nombreux politiciens de pays germanophones (Suisse, Autriche). Au Royaume Uni, l'ouvrage de J.A. Simpson, *Vers la démocratie culturelle*⁶, se fit l'écho de ce discours et fut l'objet de débats animés. En France, la mise en place des Maisons de la Culture par André Malraux, s'inscrit dans le développement *européen* de ce discours.

En France, certains ont tendance à suggérer que ce mouvement de démocratisation est une *invention* de Malraux. Une perspective internationale montre qu'en réalité l'idée de démocratisation de la culture fait l'objet d'un engouement *européen*. La culture ne devait plus désormais être réservée aux élites. A partir de ce même impératif, deux stratégies de démocratisation sont apparues en Europe.

2 – Deux modes de démocratisation de la culture

La première stratégie de démocratisation de la culture est celle qui consiste à amener la haute culture au sein de la vie quotidienne des classes populaires. C'est cette stratégie que choisit André Malraux, réticent au mouvement européen d'élargissement du concept de culture. Pour lui, il y a une culture universelle, que la culture française a l'honneur de représenter plus que d'autres cultures nationales. Les 'grandes œuvres de l'esprit humain' seront donc mis à disposition du public général dans le cadre des maisons de la culture qui, idéalement, auraient dû s'intégrer au cadre de vie quotidienne des Français. On a vu dans notre Première partie que cela ne s'est pas produit.

La seconde stratégie, d'abord influente dans les pays germanophones puis en France dans les années 1980, consiste à démocratiser le concept même de culture. Plus question de cantonner la culture à la seule 'haute' culture, c'est à dire la culture classique des élites, la pure 'culture artistique'. D'autres expressions de la vie quotidiennes furent ainsi intégrées dans le canon de la culture, qui prit ainsi un tournant 'anthropologique'. Cette évolution ne s'est pas faite sans résistance de la part des institutions en charge de cette haute culture. Aussi a-t-elle eu lieu progressivement, et ne s'est-elle traduite pleinement dans les formes de l'action publique culturelle, que des années après. En France, ce n'est que dans les années 1980 que cette conception s'est imposée sous le ministre Jack Lang, alors même que, si l'on peut dire, le discours était prêt depuis la fin des années soixante dans les pays germanophones.

La vague de démocratisation de la culture atteint même les pays les plus réticents à l'intervention de l'État et les plus attachés à une conception haute de la culture. C'est ainsi qu'au Royaume Uni, où l'État a toujours tenu à se tenir à l'écart de la vie culturelle nationale, de nouvelles stratégies d'intervention sont envisagées dans les années 1970.

3 – L'effervescence des années 1970 et l'alignement du référentiel sectoriel sur le référentiel global

Dans les années 1970, suite à cette prise de conscience de la dimension la socio-politique de la culture, les 'études culturelles' entrent en effervescence. À côté de statistiques culturelles, d'études d'institutions spécifiques, les vies culturelles nationales et régionales sont systématiquement analysées. Une avalanche de commissions scientifiques et de comités parlementaires déferle. Les rapports culturels les plus connus et qui ont eu une véritable influence sur les politiques culturelles nationales sont, en Suisse, le Rapport Clottu, en Suède, le rapport de la commission parlementaire, en Norvège les 'livres blancs' sur la politique

culturelle et au Royaume Uni les études conduites par Raymond William et J.A. Simpson. Ces rapports ont généralement enclenché un vaste débat public conduisant à des changements d'orientation notables dans la conduite des politiques – en particulier dans le sens d'une intervention accrue de l'État, de la mise en place de nouvelles structures de financement, et de l'établissement de nouveaux centres de recherche.

Cette nouvelle approche de l'art et de la culture s'est d'abord affirmée en Europe protestante du Nord, et marque le commencement d'une nouvelle ère des politiques culturelles en Europe. Pour la première fois depuis 1945, la politique culturelle est de nouveau pensée en termes politiques. La culture et la politique culturelle ont rarement depuis été le sujet de discussions aussi intenses. Aujourd'hui les grands paradigmes de l'action culturelle sont plus rarement discutés en termes politiques. Ces nouvelles conceptions politisées de l'art et de la culture, doivent être comprises en relation avec les grandes réformes démocratiques de cette période.

Rappelons que l'approche par référentiel suppose que l'on interprète une intervention sectorielle de l'État comme l'expression des rapports qu'entretient un secteur donné avec la société dans son ensemble. Cette analyse est rendue possible par l'utilisation des concepts de référentiel *sectoriel* et de référentiel *global*. La célèbre analyse que fait Muller des réformes de l'après guerre de la politique agricole française, montre comment ces dernières peuvent être comprises comme un effort d'alignement du référentiel sectoriel (agricole) sur le référentiel global qui était passé du mot d'ordre de 'permanence' à celui de la modernisation.

On voit sur l'exemple qui nous concerne, celui des référentiels européens de l'action culturelle, combien l'approche de Muller est éclairante. Ce que nous décrivons dans cette section n'est autre qu'un phénomène *d'alignement* du référentiel de l'action culturelle sur un référentiel global qui tend tout entier vers une réflexion, propre aux années 1960 et 1970, sur la nature de la démocratie et de la nécessaire participation des classes populaires à la vie politique et intellectuelle nationale.

B – Une radicalisation sociale

1 – La motivation socioculturelle : soigner le tissu social

Avec le renforcement de la société de consommation, les débats sur la culture se sont de plus en plus tournés vers les problèmes de vie quotidienne. A la fin des années soixante, une nouvelle conception de la politique culturelle apparaît, promise à un bel avenir : l'approche

« socioculturelle ». Le chercheur germanophone Gerhard Schulze⁷, résume cette conception de la façon suivante : « L'approche socioculturelle laisse 'l'œuvre d'art' aux politiques consacrées à la *haute* culture. Elle se définit d'ailleurs contre cette dernière. Selon cette nouvelle approche, l'objet de la politique culturelle n'est pas l'œuvre d'art mais les *hommes* qui l'entourent ou devraient l'entourer ». Elle souhaite pousser les gens, victime du trop grand individualisme de notre société à communiquer de nouveau. L'objectif fondamental des centres communautaires, qui sont une innovation des années soixante-dix, était de revitaliser les tissus sociaux locaux. Pour cela, culture et vie quotidienne n'étaient plus pensées par opposition mais par identité. « Le cœur de la politique culturelle n'était plus l'œuvre d'art, mais le processus social de sa création », par lequel, espérait-on, on allait pouvoir régénérer le lien social local.

En lieu et place d'une conception *pédagogique* d'enseignement de la haute culture, l'approche socioculturelle a mis à l'honneur l'idée d'auto-réalisation des citoyens. Le lien corporatiste entre le système de soutien public et les organisations d'artistes professionnels est un élément essentiel de cette approche. Seul le model français d'administration culturelle resta puissamment dominé par une administration politisée qui laisse peu directement intervenir les professionnels dans la formulation des plans d'action. Dans les autres pays européens, les syndicats et les grandes associations d'artistes jouèrent un rôle déterminant dans la définition des priorités des politiques culturelles. Les artistes et les 'fabricants de culture' jouirent d'un statut social élevé. En France, ce n'est que dans les années 1980 que le Ministère de la Culture s'est véritablement ouvert aux professionnels, pour devenir selon l'expression d'Urfalino le « ministère des Artistes », et selon la correction de Schnapper, le « ministère des professionnels »⁸. Reste que cette ouverture, bien que réelle, n'est jamais allée jusqu'à la participation directe des professionnels dans la définition des politiques publiques menées par le ministère – ce privilège de définition étant encore largement réservé à l'administration elle-même. L'ouverture du ministère aux professionnels de la culture a donc conservé un caractère de bienveillance paternaliste.

2 – L'État providence culturel

Le point de départ de la politique culturelle formulée dans les années 1970 était le soutien apporté à chaque citoyen dans l'exercice de ce qui était désormais conçu comme un droit : le droit d'accès à la vie culturelle. Cette conception est aujourd'hui couramment nommée 'État providence culturel' – ainsi qu'on l'a vu dans le cas français avec l'analyse de Schnapper.

Cette conception étendue est née dans les États scandinaves et s'est d'abord développée dans les pays d'influence protestante et germanophone. Elle a formé le leitmotiv des politiques culturelles européennes des années soixante-dix.

Ce modèle a d'abord eu la forme d'une revendication de « participation », est s'est finalement radicalisé en se définissant par l'opposition entre culture hégémonique / contre-culture. Cette radicalisation a principalement eu lieu dans aux milieu des années 1980 – par exemple en France sous Jack Lang, où l'État est devenu 'producteur' et non plus seulement 'distributeur' de culture.

3 – La modification du concept de culture : passage à un concept « étendu »

L'idée « d'égalité des chances » dans l'accès à la culture conduit à la conviction que l'État a le devoir d'assurer que tout le monde puisse accéder à la vie culturelle. En Allemagne, cette conception bouleversa la vision traditionnelle d'une culture d'élite. Le nouveau slogan était : « Culture de tous, pour tous ». C'est là très exactement la synthèse des deux conceptions de la démocratisation de la culture : développement quantitatif de l'offre (de nouveaux ponts d'accès à la culture) et modification de cette offre (en élargissant le concept de culture dans un sens populaire). Le « concept étendu de culture », qui prît une importance toute particulière dans les débats allemands, pointait d'abord du doigt les institutions culturelles établies. Leur légitimité, jusque-là jamais contestée, bâtie sur les valeurs des 'classes éduquées' et sur une tradition européenne, était remise en cause par ce nouveau discours.

Des débats similaires apparurent au début des années soixante-dix dans tous les pays de l'Europe occidentale, même si les débats les plus véhéments eurent lieu en République Fédérale d'Allemagne. Le 'concept étendu de culture' fut, sous divers noms, accepté et devint le credo des politiques culturelles de la plupart des États démocratiques européens.

Avec l'idée de socio-culture, les acteurs du champ culturel commencèrent à abandonner le vocable de 'sous-culture' pour lui préférer une rhétorique de l'égalité entre les différentes cultures qui composent la société. Un consensus grandissant affirmait que l'on ne peut hiérarchiser les cultures. Le néologisme « hétéarchie », conçu comme l'opposé de *hiérarchie*, rendait compte de cet état des valeurs. Dès lors, la tâche fondamentale de toute politique culturelle était de créer les conditions qui permettent la coexistence démocratique de ce pluralisme culturel et une gestion équilibrée de la crise d'identité qu'il entraîne.

III La pluralité des discours économiques

Le discours économique sur l'action culturelle semble particulièrement influent : 80% des fonds de l'Union Européenne qui financent des projets culturels sont distribués au travers de fonds structurels, dont la priorité est un développement économique européen harmonieux. Cependant, on le verra, il n'influence que peu le référentiel des actions *spécifiquement* culturelles de l'Union. Reste qu'il est important d'en étudier la structure.

Ce discours est théorisé dans les divers pays européens dans les années soixante-dix, et influence les référentiels des politiques nationales dans les années quatre-vingts.

Il n'y a pas cependant *un*, mais *des* discours économiques. Nous proposons de distinguer :

- 1) un discours 'économiste' qui justifie les subventions par l'étude des dysfonctionnements du marché ('économiste' parce que propre aux économistes et coulé dans leur langue)
- 2) un discours 'économique' (plus populaire, plus influent en dehors de la science économique que les discours 'économiste'). Celui-ci ne parle plus de *subvention*, mais *d'investissement*. Il montre l'importance économique des arts et leur rentabilité lorsqu'ils sont conçus comme des investissements.

Il faut bien voir que le discours 'économiste' contient le discours 'économique'. Cependant, il est nécessaire de les distinguer, car leur audience ne sont pas les mêmes. Le discours économique touche beaucoup plus d'acteurs que le discours économiste, qui tend à être cantonné aux cercles scientifiques .

A – Le discours 'économiste' : justification du soutien publique

1 – Deux types d'arguments économiques

Les arguments justifiant le soutien public des arts et de la culture, reposent soit sur le concept d'efficience soit sur celui d'équité. Les économistes ont eu tendance à privilégier l'étude des arguments d'efficience, parce qu'ils leur paraissent plus 'positifs', moins 'normatifs' que ceux liés au principe d'équité. Les professionnels de l'art sont plus réceptifs au discours de l'équité

(qui rejoint le discours démocratique et social que nous venons d'analyser), alors que les institutions dirigeantes sont particulièrement attentives aux arguments d'efficience⁹.

2 – Les arguments d'efficience

Les justifications basées sur l'efficience économique sont désormais largement reconnues par la communauté des économistes. En ce sens, on peut parler d'arguments standards. Ils prennent classiquement six formes : la 'demande d'option', prise en compte du bien être des générations futures, le prestige national, les retombées économiques, l'incertitude et l'argument de la « maladie des coûts » de Baumol. Le premier de ces arguments est le plus faible d'un point de vue économique, parce qu'il entre en conflit avec la souveraineté du consommateur. Les quatre suivants sont liés à des dysfonctionnements du marché (*market failures*), à des 'externalités positives' des activités artistiques qui ne sont pas reflétées par le mécanisme des prix. Ces arguments se comprennent dans le cadre des modèles de l'Économie du Bien-Être parétienne, ce qui veut concrètement dire qu'ils supposent une concurrence pure et parfaite, des fonctions de préférences stables ainsi que des technologies données. Pour ces raisons, certains économistes sont désormais prudents à l'égard de ces arguments¹⁰. Enfin le dernier argument insiste sur la spécificité du fonctionnement économique des arts vivants, financièrement condamnés à disparaître si on ne les subventionne.

1. La demande d'option

L'argument consiste à dire que les consommateurs qui ne peuvent (ou ne veulent) pour le moment pas consommer de services artistiques, souhaitent néanmoins continuer à en avoir la *possibilité*. Ils demandent donc à ce que *l'option* de consommation artistique soit maintenue, même s'ils ne consomment pas. Aussi cette demande est-elle appelée dans la littérature économique « demande d'option » (*option demand*).

Les consommateurs sont prêts à payer, à travers leurs impôts, pour s'assurer que les arts continuent à vivre, et soient toujours disponibles pour une éventuelle consommation. En théorie, la volonté de payer peut être calculée et optimisée pour chaque consommateur, mais les coûts de transaction d'un tel calcul sont prohibitifs. Il est alors donc optimal de satisfaire cette « demande d'option » par l'impôt. Une large variété d'arts est ainsi maintenue. La logique de cet argument veut que les subventions soient distribuées de façon large et déconcentrée pour maintenir un vaste choix de consommation potentielle.

2. La prise en compte des générations futures

Les bénéfices de la conservation du patrimoine et du soutien à la création artistique apparaissent dans la fonction d'utilité des générations futures qui jouiront d'un héritage culturel intact ou même enrichi. La conservation du patrimoine, mais aussi l'édification d'un patrimoine nouveau, par des constructions de prestige, « constitue le socle des legs aux générations futures. Seul l'État est à même de protéger et de financer ces consommations de demain » écrit Françoise Benhamou ¹¹.

3. Le prestige national

La fierté populaire apprécie les succès de ses nationaux dans les contextes de compétition internationale. Il peut s'agir du sport, de la guerre ou des arts ! Cette fierté est stimulée lorsque les étrangers admirent des trésors nationaux. Qui bénéficie de cette renommée internationale ? Est-ce l'État ou ses citoyens ? La réponse n'est pas claire. Cependant, il y a là une externalité qui n'est pas reflétée par la demande privée d'art. La demande sociale optimale est supérieure à la demande privée (équilibre du marché). Il convient donc que l'État se charge de la différence. Le même argument peut être employé au niveau régional ou local. De ce point de vue, les subventions devraient être accordées en priorités aux plus prestigieuses (consensuelles) personnalités, institutions et événements artistiques.

4. Risque et incertitude de la production artistique

Le risque et l'incertitude sont désormais des arguments classiques justifiant l'action collective qui partage les risques entre un grand nombre d'agents. L'investissement culturel, lorsqu'il intègre un degré élevé d'innovation comporte une forte incertitude quant à ses résultats. Il peut sembler logique de socialiser une partie de ce risque pour atteindre le niveau de production que souhaitent les agents, que le marché ne peut fournir par lui-même du fait de l'incertitude

5. La « maladie des coûts ». Le modèle de Baumol

Un argument très influent dans la littérature économique est celui mis en place par William J. Baumol et William G. Bowen. Chargés par la Fondation Ford d'analyser la crise des théâtres de Broadway, ils produisent un modèle économique qui porte désormais leur nom et met en lumière une « maladie des coûts » (*cost disease*) qui affecte les arts vivants. Les économistes font l'hypothèse d'une économie à deux secteurs, l'un « archaïque » caractérisé par

l'impossibilité de générer des gains de productivité, l'autre « progressif » (*progressive sector*) où des gains de productivités sont amenés par l'innovation, les économies d'échelle et l'accumulation du capital.

Le spectacle vivant appartient au secteur archaïque du fait du statut qu'y occupe le travail. En effet, il ne peut y avoir de substitution du capital au travail, qui l'une des sources majeures des gains de productivité : le travail est constitutif du produit fini.

Tout le problème vient du fait que les salaires des artistes s'alignent sur ceux du secteur progressif (dont la productivité augmente constamment), sans quoi les artistes changeraient de métier. Il est vrai que l'on néglige ici les effets de *vocations*, qui peuvent faire accepter aux artistes un salaire inférieur à celui qu'ils pourraient recevoir dans un autre secteur de l'économie. Mais il faut bien voir que 1) au-delà d'un certain seuil, l'effet de vocation ne joue probablement plus 2) les théâtres ne fonctionnent pas qu'avec des artistes, mais aussi des techniciens indispensables qui ne sont pas prêts à sacrifier leur salaire au non de l'Art.

Voilà donc un secteur de l'économie dont la productivité stagne et dont les salaires augmentent. L'évolution des prix des billets reflète plus l'évolution de la productivité dans les autres secteurs de l'économie qu'une quelconque évolution de la nature des productions artistiques elles-mêmes. La condition microéconomique de maximisation du profit (salaire réel = productivité marginale) est de moins en moins satisfaite. Il s'ensuit une croissance permanente du coût relatif du spectacle vivant que seule une hausse de prix des billets peut compenser. Comme ce prix doit aussi être en relation avec l'utilité que les consommateurs retirent de ce service (qui est constante), il ne peut dépasser un certain seuil. Le modèle conclut à l'inévitabilité de l'accroissement des déficits des spectacles vivants.

La comparaison de l'évolution du coût par spectateur (ou du prix du billet) avec le niveau général des prix permet de tester le modèle. Il est, le plus souvent, empiriquement vérifié. Aussi les économistes parlent-ils volontiers de « Loi de Baumol ». Non seulement les prix des spectacles augmentent plus vite que l'inflation, mais ils ne suffisent pas pour autant à couvrir l'accroissement des coûts.

Ce modèle n'a bien sûr pas manqué d'être critiqué. Notre objet n'est pas ici d'en discuter la validité théorique. Nous ne présentons ce modèle parce qu'il est un élément important du discours économique, qui est notre seul objet. L'analyse de Baumol a profondément marqué l'économie de la culture. Sa conclusion implicite est la spécificité du secteur culturel et son appartenance nécessaire à la sphère non marchande assistée. Comme l'écrit Françoise

Benhamou, elle demeure une grille de lecture de la croissance endémique des subventions allouées au spectacle vivant.

3 – L'argument de l'équité

Les justifications précédentes des subventions publiques sont toutes basées sur un impératif d'efficacité économique. La plupart d'entre-elles tentent de corriger les dysfonctionnements du marché (*market failure*) dont le mécanisme de prix ne reflète pas toujours toute l'information. Cependant l'efficacité économique n'est jamais revendiquée par les professionnels des arts (voir notre analyse du discours 'interne' du secteur culturel). Le principe d'équité est plus revendiqué (voir notre analyse du discours 'démocratique et social'). Les économistes se sont penchés sur cette justification sociale des politiques culturelles. Cependant, ils ont du mal à la formaliser, car les concepts de 'démocratisation' et 'd'accessibilité' sont mal définis. S'agit-il d'une accessibilité sociale, économique ou géographique ?

L'accessibilité sociale est limitée par l'éducation et la perception par les classes populaires que les arts sont élitistes. Un moyen d'améliorer l'accès aux arts est donc la modification des préférences des consommateurs par l'éducation. Un autre moyen, on l'a vu, est de redéfinir les notions d'art et de culture. L'accès économique est soumis aux contraintes budgétaires, et donc aux revenus, des différents consommateurs. L'argument est ici que les prix sont trop élevés pour permettre à une large population de jouir des arts. Enfin l'accessibilité géographique est un concept mal défini. Par exemple, s'agit-il que toutes les villes de plus de 100.000 habitants possèdent un théâtre ou qu'aucune personne n'ait à parcourir plus de 50 kilomètres pour voir une pièce ?

La définition que l'on adopte de l'accessibilité déterminera la forme de la subvention. Chacune de ces trois approches conduit à une redistribution du revenu, mais elle sera différente dans chaque cas. Il n'y a donc pas de discours économique unifié de l'argument d'équité.

B – Le discours ‘économique’ : l’instrumentalisation

Dans la section précédente, la démarche des économistes a consisté à montrer que le marché produit par lui-même une quantité sous-optimale de produits culturels, compte des bénéfices de ces derniers pour la société dans son ensemble. Nous entrons maintenant dans un discours plus *économique* qu'*économiste*. Les justifications précédentes sont assez abstraites, centrées sur l'Économie du bien être : elles séduisent surtout des théoriciens. La ligne d'argument que l'on ouvre maintenant montre que les arts stimulent l'activité économique au sens le plus concret (premier point) et finit par être une partie à part entière (second point). Signalons que nous restons à l'écart des *industries culturelles* que nous avons choisi d'exclure de notre étude¹².

1 – Naissance d'un discours d'investissement

Les retombées économiques des arts sur les autres secteurs de l'économie constituent un argument désormais classique en faveur d'un investissement public. Une réflexion sur l'investissement culturel a précédé la réflexion plus globale sur l'importance économique des arts (voir section suivante). L'étude de l'art sous l'angle positif de l'investissement et non plus de la subvention constitue une évolution majeure dans l'analyse économique des arts. Les premières recherches¹³ ont insisté en particulier sur :

- 1) « L'effet multiplicateur » de la dépense artistique. Ce concept sert à quantifier la relation qui existe entre une dépense directe sur les activités artistiques et les dépenses indirectes et induites qui lui sont attribuables. Myerscough estime que la valeur du multiplicateur oscille en Grande Bretagne entre 1,11 et 1,20. Françoise Benhamou cite l'exemple français du Festival d'Avignon qui en 1985 a généré 25,5 millions de dépenses pour une subvention étatique initiale de 13,5 millions¹⁴. La logique du multiplicateur, fait valoir les créations directes et indirectes d'emplois – dues aux emplois culturels mais aussi aux emplois induits de services, notamment touristiques
- 2) les décisions de localisation des entreprises, fortement influencées par le degré de vitalité de la vie culturelle locale. Cela s'explique par les perspectives économiques qu'elle entraîne et le cadre de vie attirant qu'elle crée pour les employés. Les entreprises souhaitent bénéficier de l'image positive dégagée par le dynamisme culturel d'un lieu d'implantation.
- 3) Une justification 'migratoire', en termes d'attraction de populations riches. L'offre d'attraction culturelle d'une localité agit en effet directement sur le type de population qui

aura tendance à s’y installer. Cet argument de sélection sociale implicite a, il est vrai, une dimension économique. Attirer massivement des retraités bien portants peut constituer une stratégie de développement économique local (!).

Les notions de ‘décision de localisation’ et de ‘rentabilité indirecte’ ont fait l’objet d’études empiriques qui ont confirmé ses intuitions. L’Université d’Amsterdam en particulier a proposé divers modèles d’estimation économétrique des effets indirects de ‘l’investissement culturel’. Les résultats montrent que les subventions finançant les institutions culturelles stimulent l’économie locale, ainsi que les ressources publiques levées par impôt.

2 – Développement du discours économique

Un discours sur l’investissement artistique et sa rentabilité économique était né. Le chercheur anglais John Myerscough publie en 1988 un ouvrage considéré comme la référence sur la question. L’auteur était initialement chargé de calculer l’impact économique des arts à Glasgow, Ipswich, et dans le Merseyside. *L’importance Économique des Arts en Grande Bretagne*¹⁵ constitue la formulation de référence du discours que nous avons appelé ‘économique’ qui s’oppose frontalement au discours interne. Il distingue quatre dimensions économiques des ‘arts’ (qu’il faut entendre au sens large, incluant le patrimoine, les spectacles vivants, etc.).

1. L’art comme secteur de l’économie

L’art est un secteur économique de plein droit. Il suffit pour s’en convaincre de regarder l’emploi qu’il génère. La quantification reste cependant difficile, car le secteur se caractérise par l’importance du sous-emploi, des travailleurs indépendants et de la double activité. Les chiffres sont aussi affectés par la définition que l’on retient des ‘arts’.

Les arts forment une « industrie » (dans le vocabulaire de Myerscough) à haute valeur ajoutée. Le prix d’un bien vendu inclut, on le sait, la valeur des inputs nécessaires à sa fabrication par le dernier maillon de la chaîne de production. Dans le secteur culturel, la valeur des ‘inputs’ ne représentent en moyenne que 35% du chiffre d’affaires¹⁶. 65% est attribuable à la valeur ajoutée par le travail des artistes. Ce chiffre est particulièrement élevé : les arts produisent de la richesse. Enfin, les arts constituent un secteur en expansion dans l’économie : partout en Europe, les musées, les galeries d’arts sont de plus en plus fréquentés. Le succès croissant des festivals d’arts vivants le montre aussi.

2. L'effet d'entraînement économique : l'encastrement des arts dans le tissu économique

Les arts ont des 'retombées intellectuelles' favorables aux autres industries. Les beaux-arts sont une source d'idées, de stimulus, de formation pour nombre d'arts appliqués, comme la mode, le design, l'édition et la photographie. Plus généralement ils stimulent une créativité dont bénéficient tous les secteurs. Myerscough constate que de nombreux employés d'autres secteurs de l'économie ont des activités artistiques qui, explique-t-il, entretiennent leur créativité.

Les arts sont aussi directement utilisés comme 'inputs' par d'autres secteurs économiques. Que l'on pense aux pianos-bars, aux publicitaires ou aux informaticiens graphistes, le tissu économique a besoin d'art pour produire.

Enfin la consommation d'art, de patrimoine, etc. entraîne l'économie d'autres secteurs, en particulier du tourisme. Les gens qui vont au théâtre ou visitent un musée vont au restaurant, font du shopping, utilisent des transports, ont besoin de logements, etc. Cet effet d'entraînement est le ressort économique vital de nombreuses localités, voir de pays entiers. Le secteur culturel est de ce point de vue le générateur d'une activité touristique qui n'aurait pas eu lieu sans lui.

3. L'art dans la balance commerciale

Les arts peuvent être la source de profits réalisés à l'étranger : royalties, copyrights, vente d'œuvre d'art. Cette dimension de l'art concerne avant tout les industries culturelles pour lesquelles le marché mondial s'accroît. La domination américaine de ce marché lance d'ailleurs un défi à l'Europe dans son ensemble.

4. L'art dans le développement local et régional

Les autorités locales et régionales à travers l'Europe adoptent de plus en plus des stratégies de développement économique fondées sur les activités culturelles. Elles tentent de faire jouer les effets d'entraînement, de modifier l'image de leur espace pour y attirer des entreprises dynamiques – dont les cadres apprécient leurs infrastructures culturelles. Les villes européennes sont des lieux privilégiés d'observation de ces changements de référentiel d'action. 'Restructuration', 'régénération', 'renaissance' urbaines : autant de mots clef qui ont connu un engouement puissant ces dernières années. La thématique du développement local fondé sur la culture est en effet souvent relié à celle de la restructuration urbaine.

De plus en plus de municipalités de tradition industrielle intègrent la culture dans leur politique de reconversion. Les exemples de transformation de friches industrielles en lieux culturels alternatifs abondent dans toute l'Union Européenne. A cet égard, l'utilisation du patrimoine architectural industriel constitue souvent la solution la plus efficace et la moins onéreuse pour réhabiliter des sites désaffectés tout en offrant aux jeunes créateurs des espaces de répétition, de représentation et d'exposition. En milieu rural, la valorisation du patrimoine participe à la renaissance économique et sociale des territoires et les arts et traditions populaires deviennent des outils de développement local.

C – L'expansion du discours économique des États vers l'Union Européenne

1 – Les États européens sont influencés par ce discours dans les années quatre-vingts

C'est dans les années 1980 que le « discours économique » (et non pas 'économiste') en faveur de « l'investissement culturel » a commencé à influencer les politiques culturelles européennes. Celui-ci, était théorisé dès les années soixante-dix par les économistes anglo-saxons, surtout américains ; cependant il n'a eu d'influence réelle sur les politiques nationales européennes que plus tard. La conception humaniste traditionnelle, renforcée en réalité par le discours socio-politique des années soixante-dix, avait conforté la vue que la culture n'a rien à voir avec le marché, l'argent et les médias. Dans les années quatre-vingts, cette conception, particulièrement ancrée chez les artistes, passe de mode en particuliers dans les ministères.

Il est désormais demandé aux institutions culturelles subventionnées d'être économiquement rentables. Pour atteindre cette rentabilité, une indépendance plus grande leur est accordée. Même en Italie, dont l'administration culturelle est l'une des plus bureaucratique, les institutions culturelles bénéficient d'un degré supplémentaire d'autonomie : avec la loi Ronchey¹⁷, les collections d'État sont désormais supposées générer un revenu conséquent, par leur location, la vente de publications spécialisées et de droits de reproduction.

Cette commercialisation de la culture a pris une forme particulièrement aiguë au Royaume Uni, durant l'ère Thatcher. Les ministres britanniques et les responsables de la culture commencèrent à suggérer qu'une « mentalité malsaine d'assistanat et d'État providence » s'était développée dans le secteur culturel : il était désormais temps que les institutions s'exposent aux lois du marché et participent à la création de richesse économique.

La nécessité de laisser le marché juger devint une obsession. « Les administrateurs culturels furent encouragés à se considérer eux-mêmes comme des chefs d'entreprise » écrit Bennet¹⁸.

Le langage évolua. Le célèbre livre de John Myerscough, *l'Importance Économique des Arts en Grande Bretagne*¹⁹, reflète ce tournant conceptuel : les arts et la culture sont exclusivement étudiés du point de vue de leur rentabilité économique pour les collectivités locales, de leur potentiel d'attraction touristique, des échanges commerciaux internationaux qu'ils entraînent. Les mesures de soutien aux activités culturelles n'avaient désormais plus à être justifiées comme dépenses de pure perte. La « rentabilité économique indirecte » devint la nouvelle philosophie des politiques culturelles des pays de l'Europe occidentale. Voilà donc quand et comment est né en Europe le discours *économique* (non pas tant 'économiste') sur les arts.

2 – Le discours économique existe dans une version propre à l'Union Européenne

Le discours 'économique' sur la culture, lorsqu'il s'adresse à l'Union Européenne et non plus aux États, prend une forme particulière. Sa version européenne se caractérise en effet par une grande insistance sur le développement régional qui va de pair, à nos yeux, avec la montée en puissance, partout en Europe, des Régions.

Le discours de développement local culturel n'est plus tout jeune au niveau national (on l'a vu, il a pris une réelle importance dans les années quatre-vingt). Cependant, au niveau européen, il est tout récent : ce n'est véritablement que dans les années quatre-vingt-dix qu'il se développe et qu'il est entonné en cœur par les Régions.

Des colloques, des rencontres européennes sur le développement local par la culture prennent place. En octobre 1994, près de 400 personnes venant de neuf pays de l'Union Européenne se réunissent à Sarlat à l'instigation de l'Association pour la mobilisation de l'initiative locale en faveur de la culture (AMILCAR). Ils débattent du thème : « Europe et Culture, un enjeu pour le développement local ». En 1995, dans le cadre de la présidence française de l'Union Européenne, le ministère de la Culture organise un débat, présidé par Jacques Toubon, sur les relations entre « Culture, collectivités territoriales et construction européenne ».

Toutes ces manifestations marquent la naissance d'une version européenne du discours économique culturel, tourné avant tout vers le développement régional. Ce dernier est renforcé par un puissant discours de décentralisation.

IV La montée des discours identitaires : Nations, Régions et Union Européenne

On assiste aujourd'hui en Europe à une montée en puissance de deux discours identitaires qui prennent en tenaille l'État Nation. Le premier est centré sur la Région, demande plus de décentralisation et de 'subsidiarité', et s'est récemment illustré dans de vives discussions sur le statut des langues régionales en Europe. L'autre est centré sur l'Union, exige « plus d'Europe » et souligne l'urgence du développement d'une conscience commune qui donne un substrat social à l'intégration.

Ces deux discours interviennent dans le référentiel officiel de l'Union Européenne. Il suffit pour s'en convaincre de lire le *compromis* du premier paragraphe du fameux Article 128 : « La Communauté contribue à l'épanouissement des cultures des États membres dans le respect de leur diversité nationale et régionale, tout en mettant en évidence l'héritage culturel commun ». Il est passionnant de constater que ces discours, diamétralement opposés, grandissent pourtant ensemble : l'affirmation des Régions en Europe semble aller de pair avec celle de l'Union Européenne.

A – Le discours sur l'identité nationale et régionale

Le discours sur l'identité nationale n'a pas besoin d'être approfondi. Il est né avec la création en Europe des États nations, à partir de la fin du XVIII^e siècle. Il a bénéficié du soutien direct des États, et les politiques culturelles actuelles sont grandement héritières de cette action homogénéisatrice originelle.

Le discours identitaire régional, qui est passé dans l'ombre durant la construction des États Nations, connaît un regain d'intérêt sans précédent. Il renaît d'abord avec l'émergence du concept de « décentralisation » dans les années soixante-dix. Il est lui-même lié à ceux de « démocratisation » et de « participation ».

1 – L'impératif de décentralisation est né de celui de démocratisation

C'est dans le mouvement de démocratisation et de participation qui touche la vie culturelle européenne des années soixante-dix, qu'est apparu l'impératif de *décentralisation*. Dans les

années soixante, les institutions centrales, régionales et locales étaient encore considérées comme les vecteurs d'une culture *nationale*. Seules les régions tentaient parfois de valoriser leur spécificité. Le concept d'une politique culturelle décentralisée allait gagner de l'importance.

L'impératif de démocratisation était désormais lié à celui de décentralisation. Seule cette décentralisation semblait en effet rendre possible l'idéal d'implication personnelle des populations. Les institutions culturelles locales fleurirent, aux dépens des subventions directes accordées aux artistes. Plus de considération était donnée aux régions et aux localités municipales. La « régionalisation » de l'accès à la culture et à l'art est devenu le leitmotiv, le nouveau centre du référentiel de l'action culturelle.

Au Royaume-Uni, à la suite de l'étude influente de Robert Hutchinson montrant la distribution inégale du soutien financier à l'art et à la culture (défavorisant nettement le Sud-Est du pays), une grande réforme tente de redistribuer les cartes. Dans les pays scandinaves, un soutien financier massif fut apporté aux institutions 'nomades'. « Si les gens ne viennent pas à l'art, alors l'art doit venir à eux : dans les centres de jeunesse, les centres sportifs, les pubs, les mairies des villages »²⁰. La décentralisation est donc née de l'élan de démocratisation.

2 – Polysémie de la rhétorique de décentralisation

Ainsi se sont imposés les impératifs de 'décentralisation' et de 'régionalisation', appuyés sur la popularité du leitmotiv de 'démocratisation'. Cependant, la notion de 'décentralisation' n'est pas sans ambiguïté. Elle a été interprétée différemment dans différents pays de l'Union Européenne, au grès des traditions administratives nationales, des compositions ethniques des populations, de l'importance historique du concept de *région*. Elle a été ainsi comprise de trois manières différentes :

1. D'un point de vue territorial. La décentralisation signifiait alors le développement d'une administration culturelle régionale.
2. D'un point de vue institutionnel. Elle se traduisait par la mise en place d'institutions protégées contre les interférences nationales.
3. D'un simple point de vue budgétaire. Elle signifiait ainsi le partage des responsabilités budgétaires, sans véritable redistribution de compétences.

En outre, les concepts de décentralisation et de régionalisation sont utilisés par des discours idéologiques très différents, par exemple par des mouvements autonomistes qui souhaitent

détacher leur région du centre, par des mouvements anti-modernistes qui prônent un retour à l'identité régional ethnique 'originelle', ou à l'inverse par de simples mouvements d'affirmation identitaire modérés.

3 – Comment interpréter cette vague ?

Il est donc difficile d'interpréter la vague nouvelle d'affirmation régionale. Un certain nombre de chercheurs anglo-saxons s'accordent pour y voir une réaction aux efforts étatiques d'homogénéisation de la culture des États nations européens. Featherstone écrit : « Les efforts des États Nations pour produire des cultures communes intégrées, homogènes, standardisées les ont conduit à vouloir éliminer les différences locales, ethniques, et régionales De la même façon que les États Nations établissent leurs symboles identitaires, les plus petites unités régionales se mettent (ou remettent) elles aussi à produire leurs symboles »²¹.

Dans le monde contemporain, il existe différents niveaux d'identité personnelle. Les régionalismes qui s'expriment dans les récentes politiques culturelles des pays de l'Union Européenne sont souvent conçus comme une alternative à l'uniformité croissante des conditions de la production et des modes de vie. L'expansion des médias de masse, la globalisation de l'économie mondiale et la massification de la consommation sont autant de processus fondamentaux qui s'attaquent au 'local'. Ce serait ainsi une nostalgie de la diversité qui s'exprimerait dans ces mouvements de récréation ou réinvention du 'local'.

4 – Sa traduction au niveau européen

Le discours identitaire local, régional ou national, prend sous la plume des États, lorsqu'ils siègent au Conseil, la forme d'un discours sur la *diversité* culturelle. Il s'agit alors de protéger la variété des cultures contre l'uniformisation induite par la mondialisation ou par un éventuelle politique culturelle européenne.

Cependant notons que ce discours peut être utilisé pour promouvoir l'action européenne (défense des cultures d'Europe), ou pour prévenir cette même action, considérée comme 'uniformisante' (ce discours fait alors appel au principe de subsidiarité)

B – Le discours sur l’identité de l’Union Européenne

Le discours sur l’identité, ou plutôt sur le manque d’identité, de l’Union Européenne est né dans les années soixante-dix, suite à un essoufflement de la dynamique d’intégration ‘fonctionnelle’ (principalement économique) et à une réflexion sur les problèmes de sécurité et de défense. Il a depuis lors constitué l’un des discours justifiant une action *culturelle* de l’Union.

1 – Naissance de la thématique de l’identité

1. Premiers naissance : identité externe de l’Europe à l’égard de pays tiers

La notion d’identité européenne est pour la première fois spécifiquement et officiellement promue dans la *Déclaration sur l’Identité Européenne*²², adoptée par les Ministres des Affaires Étrangère réunis à Copenhague en 1973. Comme l’analyse De Witte²³, le texte de la déclaration est ambigu. Le paragraphe de conclusion emploie le mot ‘identité’ dans deux phrases successives aux sens très différents. Nous n’avons pu obtenir que la version anglaise du texte :

« The European Identity will evolve as a function of the dynamic of the construction of a united Europe. In their external relations, the Nine propose progressively to undertake the definition of their identity in relation to other countries or group of countries ».

Notons que le mot identité est écrit une fois avec une majuscule, une fois sans. La première phrase emploie le mot *identité* pour renvoyer à un fort sentiment collectif d’appartenance communautaire, d’ordre socio-psychologique, d’ailleurs présenté comme le produit d’une dynamique, générée de *l’intérieur* de l’Europe. La seconde phrase entend par *identité une position commune face aux pays tiers*, construite par une volonté de coopération, dans l’horizon d’une reconnaissance extérieure. *Cette dualité renvoie aux sources internes et externes de toute identité : identité par différenciation externe, identité par cohésion interne.*

La dimension externe de l’identité, lie naturellement la question de l’identité européenne aux questions de politique commune de Défense et de Sécurité. En effet, ce secteur est l’un des attributs régaliens de l’État, lié à un territoire et une communauté. Comment convaincre les Européens de rapprocher leurs systèmes de Défense, s’ils ne partagent pas le sentiment permanent de leur intérêt commun ? L’Acte Unique européen de 1986 contient une clause sur

la « Coopération européenne en matière de politique étrangère ». De façon significative, la notion d'identité apparaît dans un seul paragraphe, consacré aux problèmes de sécurité :

« The High contracting parties consider that closer co-operation on question of European security would contribute in an essential way to the development of a European identity in external policy matters ».

Ce sont donc les États qui ont les premiers placé au rang des questions d'avenir celle de l'identité de la Communauté. Cependant, ce ne sont pas les États, qui ont lié cette question aux affaires culturelle internes à la Communauté, mais le Parlement, puis la Commission.

Les États membres, on très tôt engagé une réflexion sur la définition d'une identité externe européenne, dans les relations avec des pays tiers. Le Parlement et la Commission ont lancé la réflexion - et l'action - interne (comme nous l'étudierons en détail dans la cinquième partie).

2 – Second naissance : forger l'identité interne de la Communauté par la culture

Le concept d'identité *interne* appliqué à l'Union Européenne a pris une véritable importance dans les années soixante-dix, alors que la dynamique d'intégration européenne semble s'essouffler. Dans les jeunes années de l'intégration européenne, la théorie *fonctionnaliste* de l'intégration domine toutes les interprétations : la gestion commune d'une part croissante des affaires économiques, ainsi que la mise en place d'institutions communes, devraient mettre en mouvement un processus global d'intégration qui, par débordement sectoriel continu (*spill over*), finira par devenir *politique*.

Ce rêve fonctionnaliste est déçu au début des années soixante-dix : la dynamique d'intégration est de plus en plus considérée comme un jeu à somme nulle où dominant les calculs d'intérêts nationaux. D'un autre côté, le succès de la Communauté européenne pose la question de sa *légitimité* : sans fondement constitutionnel clair, elle a étendu ses domaines de compétence au-delà des termes du Traité de Rome que les peuples ont ratifiés.

La crise de l'intégration européenne dans les années soixante-dix prend donc la forme d'une interrogation sur son futur plutôt que d'une remise en cause de ses acquis. C'est dans ce contexte, où l'approche fonctionnaliste semble montrer ses limites, qu'apparaît un nouveau discours, perçu à l'époque comme la panacée contre toutes les faiblesses internes de la Communauté : celui d'identité.

Le discours est le suivant : les obstacles qui empêchent l'intégration européenne d'avancer seraient sans doute défaits si les divers peuples de la Communauté partageaient le

sentiment d'un intérêt commun, qui puisse être opposé aux intérêts nationaux ou corporatistes qui s'expriment en Europe. En d'autres termes il s'agit de transformer la Communauté européenne en véritable *communauté*, en provoquant un transfert de loyauté et de légitimité populaires en sa faveur.

La thématique de l'identité européenne peut ainsi donc être perçue comme une tentative de réponse aux limites structurelles de l'intégration fonctionnelle.

C'est le Parlement qui parle le premier d'identité interne européenne, pour accélérer l'intégration européenne, en 1974. La Commission reprend bien vite la thématique, même si elle doit justifier son action sur les bases légales (économiques) que lui fournit le traité de Rome. Le thème de l'identité *interne* est relancé en 1983 lors d'une réunion du Conseil européen à Stuttgart. Dans sa *Déclaration solennelle sur l'Union Européenne*, le Conseil affirme que la coopération européenne devrait être étendue au nouveau domaine de la coopération culturelle, qui doit être poursuivie non pour elle-même, mais « afin de favoriser la prise de conscience de l'héritage culturel commun comme élément de l'identité européenne »²⁴. Ce texte a eu et a encore aujourd'hui une grande influence sur le référentiel d'action de l'Union en matière culturelle.

Peu de temps après la Déclaration de Stuttgart, le Conseil Européen de Fontainebleau considère une fois encore qu' « il est essentiel que la Communauté réponde aux attentes des peuples d'Europe par l'adoption de mesures qui renforcent et promeuvent son identité et son image à l'égard de ses citoyens et du reste du monde ». Suite à cette déclaration, un Comité *ad hoc* (*People's Europe Committee*) est constitué et propose un an plus tard une série de mesures pour promouvoir une « Europe des peuples ».

Le Comité étudia de nombreux domaines d'action, mais sa conclusion essentielle est que « c'est à travers des actions dans le domaine de la culture et de la communication, qui sont essentielles à l'image de la Communauté dans l'esprit des gens » qu'un nouvel élan d'intégration doit être recherché. Parmi les propositions on notera la constitution d'un espace télévisuel européen, la création d'une Académie Européenne des Sciences, des Technologies et des Arts, ou encore une Euro-loterie. En dehors de ces propositions strictement culturelles, des mesures symboliques sont proposées pour « renforcer l'image et l'identité de la Communauté », notamment l'adoption d'un drapeau, d'un Hymne (*L'ode à la joie* de Beethoven), de timbres communs ou de panneaux frontaliers uniformes.

Le discours sur l'identité de l'Union Européenne s'est nourri d'une critique de 'l'économisme' de l'Union. On pouvait lire récemment dans un Cahier Français : « L'Europe de la Communauté souffre d'être l'Europe des marchands et rêve de se doter d'une dimension culturelle »²⁵. La thématique du « marché contre la culture », de l'insuffisance structurelle de l'économie comme ciment de l'Union est récurrente dans ce type de discours. La Culture est alors conçue comme un investissement politique de long terme qui seul peut renforcer la solidarité communautaire.

2 – Critique : forger l'identité par un espace public commun

L'idée d'une identité européenne stimulée par les actions culturelles a été violemment critiquée par de nombreux politologues, tout aussi préoccupés par la question de l'identité de l'Union. « Ce n'est pas en finançant des opéras et des festivals de jazz que l'Europe construira son identité » peut-on lire ici ou là. Le discours identitaire alternatif consiste généralement à soutenir que la construction d'une identité commune ne peut se faire que par la construction d'un « espace politique commun » : il faut pousser les citoyens à s'impliquer dans un espace public européen, qu'il faut par ailleurs organiser davantage.

Le philosophe Etienne Tassin s'inscrit dans cette perspective lorsqu'il pose la question : « L'Europe peut-elle donner naissance à une communauté politique ou ne peut-elle donner lieu qu'à des politiques communes ? »²⁶. Après avoir étudié les fondements spirituels de l'Europe, son article conclut sur la nécessaire « communion des volontés » pour que l'intégration puisse aller plus loin. Comment créer cette communion des volontés ?

Il pense que l'Union ne peut pas prendre la forme d'une nouvelle *patrie* : « à l'idée d'une patrie européenne il faut substituer celle d'un espace public de communautés disparates. Une Communauté politique européenne ne naîtra pas tant d'une idée de l'Europe que de l'idée d'un espace public de concitoyenneté politique non nationale ». Il insiste enfin sur l'idée que « ce n'est pas de l'identité communautaire que peut naître un espace public politiquement organisé, mais de l'institution politique de cet espace peut émerger une citoyenneté commune entre les peuples ».

Nous sommes donc en présence de deux grands modes de traitement de la question identitaire européenne : la stimuler soit par la culture, soit par la mise en contact politique des différents peuples dans un espace public commun. On peut bien sûr mêler les deux approches mais il était important de les distinguer pour voir que le discours identitaire ne soutient pas forcément l'action culturelle de l'Union.

3 – Former une Europe des citoyens : le tournant politique de l'Union

Un discours prend de plus en plus d'importance : *l'Europe est désormais solidement établie sur des bases économiques ; il faut désormais qu'elle devienne politique, sans quoi elle ne saurait être durable*. La notion de « politique » est utilisée ici au sens large, à l'inverse de son emploi dans la section précédente où elle renvoie au sens courant de « vie politique ».

Former une Europe de citoyens, rapprocher les institutions européennes des gens. Ce mot d'ordre est employé pour justifier toute une série de politiques : éducation, formation professionnelle, audiovisuel, et bien sûr culture. Dans cet esprit, il est souvent fait référence à la volonté affirmée dans le préambule du *Traité sur l'Union Européenne* d'associer plus étroitement les peuples d'Europe au processus d'intégration européenne.

4 – Conclusion

Le discours sur l'identité de l'Union se divise donc en :

- identité externe, à l'égard des pays tiers
- identité interne, qui concerne le sens à donner à l'intégration européenne

Le discours sur l'identité interne prend lui-même des formes variées, bien que son cœur est en dernière analyse *politique* (i.e. promotion d'une nouvelle forme d'intégration). Parmi les différentes formes que l'on rencontre soulignons :

- l'idée d'un changement de nature du processus d'intégration
- la nécessité de stimuler une conscience européenne
- le nécessaire avènement du citoyen européen

Le Parlement et Commission, on le verra, sont de grands consommateurs du discours sur l'identité de l'Union. **Dans la suite de cette étude il faudra entendre par « identité », « identité interne » de l'Union, sauf indication explicite.**

Il est temps d'analyser les discours des différents médiateurs de l'action culturelle de l'Union.

NOTES DE LA TROISIEME PARTIE

- ¹ P. Bourdieu, *Champs intellectuel et projet créateur*, Les Temps Modernes, 1966
- ² Alain Herscovici, *Économie de la Culture et de la Communication*, L'Harmattan, 1994, p.32
- ³ Requête au Conseil, cité par Schulh, *Philosophie et Machinisme*, PUF.
- ⁴ Cité par Vergez et Huysmans dans leur *Cours de Philosophie*, Bordas
- ⁵ Cette notion est due au Professeur John Gray, de la *London School of Economics*. Du Grec « agon » qui veut dire 'conflit'. Un libéralisme agonistique n'est pas fondé sur la raison, mais sur un acte de foi.
- ⁶ J.A. Simpson, *Towards Cultural Democracy*, London 1969.
- ⁷ Cité par Rasky, op. cit. p.47. Schulze, *Erlebnisgesellschaft*, p.500.
- ⁸ Voir notre présentation de la politique culturelle française.
- ⁹ Cette distinction est proposée par Ruth Towse, *Achieving Public Policy Objectives in the Arts and Heritage*, in *Cultural Economics and Cultural Policies*, Kluwer Academic Publishers, 1994, p.144
- ¹⁰ Voir notamment, Peacock (1992) et Frey (1991).
- ¹¹ Françoise Benhamou, *L'Économie de la Culture*, La découverte, 1996, p.88
- ¹² Voir notre Première partie qui délimite notre objet d'étude (Première partie, section I.B.3)
- ¹³ Voir par exemple Schulze cité par Rasky, op. cit., p. 61, Schulze, *Erlebnisgesellschaft*, p.500
- ¹⁴ Calcul établi par Pfliegler en 1986, cité par F. Benhamou, op. cit., p. 87
- ¹⁵ J. Myerscough, *The Economic Importance of the Arts in Britain*, London, Policy Study Institute, 1988
- ¹⁶ Il s'agit là d'une évaluation de la Valeur Ajouté produite par le secteur des arts, conduite par Myerscough lui-même dans le région du Merseyside.
- ¹⁷ Rasky, W. Perez, *Cultural Policy and Cultural administration in Europe*, p. 93
- ¹⁸ Bennett, *British Cultural Policies*, op.cit., p. 299
- ¹⁹ John Myerscough, *The economic importance of the Arts in Britain*, London, 1988
- ²⁰ Oliver Bennett, *British Cultural Policies 1970-1990*, in *Boekmancahier*, 1991/9, p.293
- ²¹ Featherstone, *Undoing Culture, Globalisation, Postmodernism and Identity*, London, Thousand oaks, New Delhi, 1995, p. 95
- ²² La déclaration est reproduite dans le *Seventh General Report of the European Communities*, Annexe 2 du Chapitre II, p.492.
- ²³ B. de Witte, *Building Europe Image and Identity*, in *Europe from a cultural perspective*, UPR, 1987, p.133
- ²⁴ La *Déclaration solennelle* est reproduite dans le *Bulletin des Communautés Européennes*, 1983/6, p. 24.
- ²⁵ Culture et Société, Cahiers Français n°260, p.119, article par Philippe Moreau Defarges.
- ²⁶ Etienne Tassin, *L'Europe, une communauté politique ?*, paru dans la revue ESPRIT, Novembre 1990, p. 63-79

QUATRIEME PARTIE

LES MEDIATEURS ET LEURS DISCOURS

INTRODUCTION

Un discours donné n'est jamais attribuable à un unique médiateur. Il était donc nécessaire d'étudier les discours sous leur forme idéale typique.

Nous étudions maintenant, de façon systématique, les médiateurs qui interviennent dans la constitution du référentiel culturel de l'Union Européenne. Dans le cadre de notre méthodologie, un médiateur se caractérise

1) par le référentiel qu'il propose – à savoir l'image qu'il suggère du rôle du secteur dans la société globale : rôle économique, social, politique (dans le sens d'une promotion de l'intégration européenne ou de la protection des identités nationales et régionales) ou même encore un rôle 'interne' ...d'artiste.

2) par sa position institutionnelle qui le place soit dans le Forum, soit dans l'Arène. Notons que certains membres du Forum arrivent à s'immiscer dans l'Arène : on pense en particulier aux lobbys.

Le premier élément de caractérisation ne peut être étudié qu'à partir des discours qu'emploient les médiateurs : la notion de référentiel renvoie en effet par elle-même à l'univers des cadres intellectuels de l'action.

Un médiateur se caractérise ainsi par le « cocktail discursif » qu'il utilise. Nous essayons ici de décomposer ces 'cocktails' en discours élémentaires.

I – Les médiateurs de l'Arène

A – Le cadre législatif : codécision et unanimité

Les médiateurs institutionnels de l'Union sont liés dans le domaine culturel par la procédure législative exigée à l'Article 128. Cette procédure a trois caractéristiques fondamentales :

1. elle s'appuie sur la procédure de codécision Conseil-Parlement
2. elle exige du Conseil qu'il vote, à tous les stades de la procédure, selon la règle de l'unanimité
3. le Comité des Régions, instance récente, doit être consulté..

Les caractéristiques 1 et 2 déterminent largement les marges de manœuvres respectives des différents acteurs.

1 – Une procédure complexe et lente

La procédure de codécision est régie par l'Article 189b. La Commission soumet une proposition au Parlement Européen et au Conseil. Le Conseil, adopte une « position commune », qu'il communique au Parlement. Dès lors :

- le Parlement, peut a) adopter la proposition par vote à la majorité absolue b) l'adopter par défaut, si après trois mois, il n'a pas pris position c) proposer des amendements d) rejeter la position commune à la majorité absolue.
- Si le Parlement amende la position commune, et si le Conseil *accepte* tous les amendements proposés, il peut alors adopter l'acte en question à la majorité absolue.
- Si le Conseil *rejette* certains des amendements, un *Comité de Conciliation* intervient. Son objectif est de réconcilier les vues du Parlement et du Conseil. Il dispose de six semaines pour trouver un accord.
- Si le Comité y parvient, la proposition peut être adoptée par le Conseil à l'unanimité et par le Parlement à la majorité absolue.
- Si le Comité échoue, le Conseil revient à sa position commune initiale et demande au Parlement de prendre de nouveau position, mais cette fois-ci *sans possibilité d'amendement*. Le Parlement dispose donc d'un droit de veto absolu, mais perd le pouvoir de modifier le texte.

Cette procédure est complexe. Elle prend du temps, nous dit par expérience Marie-Laure Lulé, lobbyiste et coordonnatrice du *Forum Européen pour les Arts et le Patrimoine* installé à Bruxelles ;

« La codécision qui est la procédure législative la plus complexe du système. Bon, cette procédure, elle dure 18 mois en moyenne (...) Tu en as d'autres à côté, qui sont la coopération et la consultation qui sont moins complexes, moins lourdes. Maintenant, la codécision est la plus utilisée, mais celle qui implique le plus de complexité et de lenteur. »¹

Le choix de cette procédure, très lourde, montre bien la sensibilité particulière du domaine culturel.

« Au sein du Conseil, la modalité de vote est l'unanimité pour la culture. Normalement tu as 'codécision' plus 'majorité qualifiée'. Alors que là... C'est ce qui a de pire... La preuve on a eu un veto néerlandais, en décembre dernier sur Culture 2000, en première lecture ! »

Elle suppose un consensus généralisé pour l'adoption des mesures d'encouragement. La typologie des mesures envisageables comprend :

- des actes contraignants : les *décisions* du Parlement et du Conseil afin d'organiser des actions d'encouragement
- des actes non contraignants : les *recommandations* du Conseil adoptées également à l'unanimité sur proposition de la Commission.

2 – Un nouvel équilibre des pouvoirs

La procédure de codécision, comparée à celles de consultation ou de coopération, augmente les pouvoirs du Parlement de trois façons : 1) il dispose d'une « quasi troisième lecture » dans le cadre du *Comité de conciliation* 2) il peut négocier directement avec le Conseil 3) il dispose d'un droit de veto absolu.

Cependant, ce pouvoir de veto n'a que peu de chance d'être employé : le Parlement, généralement plus 'intégrationniste' que le Conseil, préfère une mesure insatisfaisante à l'absence de mesure (argument avancé par Tsebelis²).

Ainsi, la procédure de codécision retire au Parlement, en cas de conflit prolongé avec le Conseil, le pouvoir de modifier la proposition : en effet, à la suite d'un désaccord en Comité de conciliation, le Conseil peut imposer sa position en bloc, et dit en substance au Parlement : « c'est à prendre ou à laisser ». Comme le Parlement préfère que quelque chose advienne plutôt que le statut quo, il aura tendance à « prendre ».

Ainsi, dans l'analyse de Tsebelis et de Garrett ³, le Conseil est le grand gagnant de l'extension (généralisée par le Traité d'Amsterdam) de cette procédure.

Par ailleurs, Garrett et Tsebelis s'accordent sur le fait que la procédure de codécision réduit l'influence de la Commission, dans la mesure où le Parlement et le Conseil peuvent modifier à souhait sa proposition initiale – pour peu qu'ils se mettent d'accord.

La répartition de l'influence *informelle* est plus compliquée. Celle du Parlement augmente grâce à la formalisation et la régularisation des contacts entre le Conseil et lui. Comme le montre Westlake⁴, c'est lui qui jusque là a su le mieux tirer parti des Comités de conciliation, notamment parce qu'il sait jouer sur les oppositions entre gouvernements nationaux, et présenter un front uni.

B – La Commission européenne

1 – Répartition des responsabilités

La Commission européenne est l'une des institutions les plus puissantes de l'Union : elle décide largement de l'agenda politique ; elle propose, met en oeuvre et surveille l'application des politiques ; elle gère les budgets une fois votés. La Commission possède le pouvoir d'initiative : elle seule peut soumettre une proposition de loi. Elle joue donc un rôle décisif dans la formulation des problèmes, dans la sélection des solutions. Le domaine de la culture ne fait pas exception. Parmi les Directions Générales qui peuvent être concernées par la culture, on notera en particulier :

- La DG X, officiellement en charge de la Culture, ainsi que de l'Audiovisuel, de l'Information, de la Communication
- La DG XVI, en charge des politiques régionales, qui gère notamment les fameux « fonds structurels ». Ces derniers financent de nombreux projets culturels à conditions qu'ils aient une forte dimension économique ou sociale.
- La DG V, en charge de l'Emploi, des Affaires Sociales et de l'Éducation.
- La DG XII, en charge des Affaires Scientifiques, de la Technologie et de la Recherche.
- La DG XIII, en charge des Télécommunications et des industries de l'information.

Nous nous limiterons à l'étude de la Direction Générale X, puisque c'est elle qui est en charge des programmes spécifiquement culturels.

2 – Un médiateur clef dans la mise sur agenda

On l'a vu, dans le cadre de la procédure de codécision, la Commission européenne a moins d'influence que dans d'autres procédures (en particulier la *Coopération* et la *Consultation*). Elle reste cependant un médiateur clef, et ce pour deux raisons : 1) elle produit et soumet les propositions législatives 2) contrairement à ce qu'elle fait pour d'autres secteurs d'activité, elle consulte peu.

1. Pouvoir d'initiative et sélection du référentiel

Lors de notre entretien avec Marie-Laure Lulé sur le programme « *Culture 2000* », l'importance de la Commission est immédiatement apparue :

« [Culture 2000 est] un bébé de la DG X, comme tout bébé communautaire, comme toute législation/ programme puisque c'est la Commission qui est l'initiatrice des législations et des programmes. Donc c'est un bébé de la DG X. Ce n'est pas un bébé du secteur [culturel] »

Le pouvoir d'initiative est perçu comme essentiel. Dans le vocabulaire de Muller, il constitue un instrument privilégié de sélection de référentiel. La Commission pose les termes du débat, puisque la suite de la procédure législative ne fait que *réformer*, de façon plus ou moins marginale la proposition initiale. La Commission a l'occasion de choisir l'angle initial d'approche du problème, qui ne peut que colorer les réflexions qui suivent. Il n'est pas encore arrivé que le Parlement ou le Conseil demande à la Commission de revoir entièrement sa copie.

2. La faiblesse des consultations du secteur culturel

Le pouvoir de la Commission est renforcé, dans le cas de la Culture, par le caractère chaotique des consultations qu'elle entreprend. La Commission aime généralement procéder (et dire qu'elle procède) à de larges consultations avant de soumettre une proposition – afin d'atteindre un consensus avant le début de la procédure législative. Aussi peut-on lire sur le site Internet de la DG X, que :

« La mise en œuvre [des actions culturelles] suppose des consultations préalables particulièrement étendues »⁵

En réalité les consultations sur l'action culturelle de l'Union ont été et restent très peu étendues. Le secteur culturel n'a pas été impliqué dans la réflexion. Marie-Laure Lulé, parlant ici du secteur culturel européen qu'elle représente auprès des institutions européennes, nous dit :

« La difficulté première qu'ont eu les opérateurs du secteur culturel sur les problématiques culturelles européennes, était d'abord de les comprendre et de comprendre l'agenda. L'agenda des institutions nous était en fait imposé. On ne nous a jamais demandé notre avis sur ce qu'on pensait sur l'action culturelle de l'Union Européenne »⁶.

Ce n'est qu'à l'occasion du nouveau programme cadre *Culture 2000* que la Commission a entrepris de consulter le secteur – et encore, dans de très mauvaises conditions⁷. Comment analyser cette faiblesse des consultations ? Deux facteurs semblent jouer :

- la nouveauté de la compétence culturelle de l'Union, qui fait que la mécanique n'est pas encore « rodée » :

Q : Pourquoi la Commission a-t-elle agit ainsi ? A-t-elle été prise de court dans son propre agenda ? Voulait-elle éviter une 'vraie' consultation ? **R**

: Ca, je ne sais pas. Je ne pense pas qu'il y ait une méchanceté pareille. Je ne crois pas.

Q : Peut-être est-ce du au fait que l'action culturelle est nouvelle ? **R** :

Voilà. Moi je mettrais un peu cela sur le compte des ratés du début. Oui. Les ratés du début (...)

- l'état d'impréparation du secteur culturel lui-même, dans la mesure où ce dernier ne disposait pas de projet global pour une action culturelle de l'Union. A propos du programme cadre unifié *Culture 2000*, Marie-Laure Lulé nous dit :

R : (...) Effectivement quand on nous a laissé entendre que le programme serait 'unique', 'cadre'...

Q : Cela vous ne l'avez pas vu venir du tout ?

R : Non, c'est vrai. On ne l'a pas venu venir. Non franchement.

Ou encore :

« En fait, on n' était pas prêt mais on était prêt différemment. Nous on a travaillé sur des logiques de renouvellement des programmes existant (...)C'était un travail de consultation du secteur par le secteur [et non pas une réflexion d'ensemble sur une politique culturelle globale] » 8

Pourquoi le secteur n'était-il pas prêt ? Les raisons sont probablement à chercher dans les différences de discours entre secteur et institutions (comme on l'approfondira par la suite). Reste, et c'est notre objet pour le moment, que la Commission retire de cette situation un pouvoir très important. En souriant Marie-Laure nous dit :

« On laisse entendre dans le 'gossip' [potins] du milieu (bon moi je ne l'ai jamais entendu me dire cela, donc je ne sais pas si c'est vrai), qu'il [Jean-Michel Baer, directeur de la section C de la DG X] a rédigé ce programme en une nuit, chez lui, tout seul. Et il est arrivé avec son beau truc, et il a dit : « voilà, c'est Culture 2000 ». Est-ce que c'est vrai ? Je ne sais pas. Cela fait parti de la légende aussi »

Il est tout à fait significatif qu'une telle *légende* se forme autour de l'omnipotence de la DG X et de ses membres importants, tel M. Baer. Cette institution tient véritablement un rôle clef dans la sélection du référentiel de l'action culturelle, encore plus que pour d'autres actions de l'Union.

3 – L'utilisation des discours

1. Sources

Comme nous l'avons rappelé en introduction, un médiateur se caractérise par l'utilisation qu'il fait des différents discours.. La rhétorique culturelle de la DG X présente des caractéristiques spécifiques. Pour la saisir, nous nous sommes appuyés sur :

- des documents de travail et des communications de la Commission :
 - *Culture, industries culturelles et emploi*, 14/05/98
 - *Premier rapport sur la prise en compte des aspects culturels dans l'action de la Communauté Européenne*, COM(96) 160, 17/04/1996
 - *Culture et cohésion sociale*, COM(96) 512 final du 20/11/1996
 - *L'action de la Communauté européenne en faveur de la culture*, COM(94) 356, 27/07/94
 - *Nouvelles perspectives pour l'action de la Communauté dans le domaine culturel*, COM(92) 149, 29/04/92
- des discours prononcés par les Commissaires responsables des affaires culturelles :
 - Marcelino Oreja, *Les Fondements de l'action culturelle de la Communauté européenne*, Discours prononcé au Palais Ferstel à Vienne le 6 mars 1997
 - Audition de Viviane Reding, nouvelle commissaire, devant la Commission Parlementaire en charge de la culture, de la jeunesse, de l'éducation, des médias et des sports
- une brochure d'information publiée par la Commission : *La culture, une ressource pour nos régions*, 1998
- des propositions législatives
 - En 1994, *Kaléidoscope, Ariane, Raphaël* qui font suite à l'introduction de l'Article 128.
 - En 1999, *Culture 2000*

Notons qu'il n'est pas facile d'isoler le discours *propre* de la DG X dans les propositions législatives. Ces dernières, en effet, sont conçues pour *convaincre* des partenaires institutionnels : elles doivent alors employer les *bons* discours qui trouveront un écho chez ces derniers. Nous ne travaillons dans cette partie que sur les propositions de la Commission et non les textes adoptés par le Conseil et le Parlement.

2. L'utilisation du discours interne

Le discours interne est centré sur la thématique de l'art pour l'art, de sa valeur intrinsèque et son potentiel humaniste d'enrichissement individuel. Il est grandement absent du langage de la DG X. A tel point que cela pose un problème structurel de communication avec le secteur culturel qui baigne à l'inverse dans ce discours (qui, comme on le verra, forme son identité implicite).

La Commission parle de la *valeur* de l'art. Cependant, comme disent les gens du « secteur » (entendez le « secteur culturel européen »), elle a une vision *instrumentale* de la culture :

« on fait de la culture, parce que le développement culturel, cela permet à certaines banlieues d'avoir un développement local, de faire de la réintégration sociale ou je ne sais quoi. Enfin...on a un discours qui instrumentalise la culture »⁹

L'exaspération que l'on ressent dans cet extrait, exprime un sentiment de manipulation et d'incompréhension. Un discours instrumental peut aussi bien être économique, qu'identitaire ou social. En ce sens, la Commission ne se démarque presque jamais des discours instrumentaux.

Il est vrai qu'elle parle de la « spécificité des biens culturels qui ne devraient pas être soumis aux strictes lois du marché ». Mais l'objectif est alors la préservation d'une identité culturelle. Néanmoins il faut distinguer le discours interne (de l'art pour l'art, prêtant à l'art une valeur universelle, « humaniste » intrinsèque) et le discours identitaire qui protège l'art comme symbole et facteur d'identité sociale. La Commission fait d'ailleurs un grand usage de ce dernier type de discours.

Cependant est-ce bien le rôle de la Commission de promouvoir les arts sur la base de leur valeur philosophique ? N'oublions pas qu'elle agit sous le contrôle du principe de *subsidiarité*, qui exige l'évidence d'une « valeur ajoutée européenne » pour chaque action engagée, et qu'elle a l'obligation de faire reposer son action sur une base légale. Elle est donc toujours prisonnière de la rhétorique de l'Article 128, comme elle l'était auparavant de la rhétorique du marché commun (on approfondira ce point dans la cinquième partie). Le discours de l'art pour l'art, est incapable par lui-même de produire cette valeur ajoutée européenne.

La DG X sait cependant reprendre à son compte certains des réflexes cognitifs du secteur culturel, en particulier contre l'instrumentalisation économique. Cependant, elle ne fait que remplacer un type d'instrumentalisation par un autre : il s'agit alors d'utiliser

la culture pour donner une dimension plus politique à l'intégration européenne, construire une « Europe des citoyens ».

3. L'utilisation du discours démocratique

Le discours démocratique consiste soit à amener la 'haute' culture aux couches 'populaires', soit à 'démocratiser' le concept même de culture en l'élargissant pour aboutir au « concept étendu de culture ». Cette approche est née au niveau national, on l'a vu, dans les années soixante et soixante-dix¹⁰.

1) Le discours de la diffusion démocratique de la haute culture a été jusque là peu utilisé par la Commission. Il semble être venu à l'honneur lors de la négociation de *Culture 2000* – toujours en cours. Il est instructif de comparer l'importance que ce discours prend, dans les communications essentielles de la Commission en 1994 (naissance des programmes Ariane, Raphaël et Kaléidoscope) et en 1999 (*Culture 2000*).

- En 1994, de timides et rapides références sont faites à la thématique de l'accessibilité. Dans la proposition sur le programme Kaléidoscope, « l'accès à la culture » est l'une des cinq modalités d'action que la Communauté soutient. Il est certes question dans l'article 2 de « favoriser l'accès à la culture des catégories défavorisées », mais sans plus d'élaboration ni de mention ultérieure. De plus, la Commission présente une étrange définition opérationnelle de la notion « d'accès à la culture » :

« Soutien à la coopération des professionnels de la culture (...) soit par des rencontres à niveau européen, soit par des études et de recherches directement liées au développement de l'action communautaire en matière culturelle (...) »¹¹

On est donc loin de la préoccupation de démocratisation *sociale* : il est question de mettre en contact des professionnels, des chercheurs, des spécialistes...

- En 1999, la Commission suggère un nouveau langage : celui d'un « droit d'accès du citoyen européen à la culture », faisant écho aux thématiques des années soixante-dix :

« Permettre à la fois un meilleur accès et une plus grande participation des citoyens européens à la culture, dans leur diversité sociale et régionale, y compris les plus défavorisés et les jeunes »¹²

La thématique de l'accès à la haute culture, employée jusque là timidement par la Commission, est ainsi de plus en plus utilisée.

2) Quant au discours de démocratisation par l'élargissement du concept de culture, si important dans biens des États membres, il ne semble pas non plus avoir affecté le référentiel de la Commission avant une date récente. Le concept de culture qu'elle utilise a cependant également fait l'objet d'une évolution sensible. Sans doute faut-il distinguer un 'avant' et un 'après' *Culture 2000*.

- Le concept de culture que l'on retrouve à l'œuvre dans les premiers programmes entrepris à l'instigation du Parlement et de la Commission (alors même que la Communauté ne dispose pas de mandat culturel spécifique), est clairement celui d'une 'haute culture'. Il se traduit par des actions emblématiques comme la désignation des *villes européennes de la [haute!] culture*.
- Au sortir de Maastricht, le langage de la Commission n'évolue pas. Le tout nouvel Article 128, ne fait référence qu'au patrimoine, et à la 'création littéraire et artistique' – sans plus de précision, ce qui laisse à la DG X une grande marge d'interprétation, pour ses propositions. Le choix qu'elle fait pour les premiers programmes d'action culturelle est clairement celui de la 'haute' culture. Le programme *Raphaël*, par exemple, juge en grande partie les projets sur leur « qualité artistique » comme le précise M. Mercuri¹³, ce qui revient à appliquer des critères classiques. Le programme *Ariane* se propose de « favoriser la diffusion d'ouvrages de référence » comme le précise l'Article 2 de la proposition¹⁴.
- Avec la proposition « Culture 2000 », la DG X change son discours. L'introduction précise :

« (...) la culture ne se limite plus à ce qu'il [est] convenu d'appeler 'la haute culture' (Beaux arts, musique, danse, théâtre, littérature). La notion de culture s'étend aujourd'hui à la culture populaire, la culture industrielle de masse, la culture au quotidien. Cette extension résulte du fait que la culture n'est plus considérée comme une activité subsidiaire mais comme une force motrice pour la société, un facteur de créativité, de vitalité, de dialogue, et de cohésion »¹⁵

C'est bien un 'concept élargi de la culture' qui est ici défini, mais justifié par des considérations 'externes'. Soulignons que la Commission affirme que ce concept fait désormais l'objet d'un large consensus au niveau européen :

« Un large consensus est apparu entre les États membres, les parlementaires, la Commission, les organisations internationales (Conseil de l'Europe, Unesco) et les organisations culturelles pour considérer que la culture ne se limite plus à ce qu'il était convenu d'appeler « la 'haute culture' » »¹⁶

On peut noter enfin, que la nouvelle Commissaire en charge de la Culture, Mme Viviane Reding, emploie le discours démocratique avec force nouvelle. Répondant au Parlement Européen, elle déclare :

« Je réfléchis également à l'idée de proposer une Charte européenne concernant le droit des citoyens à la culture et la protection des diversités culturelles »

Cette idée de « droit à la culture » entre dans la tradition de démocratisation culturelle qu'ont connu les pays membres de l'actuelle Union dans les années soixante et soixante-dix. Il s'agit d'un raisonnement du type « État providence ». Ce discours, à notre connaissance, n'avait jamais encore été employé par la Commission.

Ainsi, une nouvelle approche de la culture s'est imposée récemment dans le discours de la Commission, qui fait désormais une place aux deux formes du discours démocratique.

4. L'utilisation du discours social

Le discours social consiste à mettre en relief le potentiel de régénération du lien social qu'offrent les activités culturelles. Il s'agit là de la nébuleuse des activités socioculturelles. Elles prennent souvent l'aspect de politiques sociales : réinsertion de populations en difficulté, régénération d'une vie de quartier dégradée, etc.

La proposition « Culture 2000 » soumise par la Commission fait un grand usage de ce discours. L'introduction présente la « cohésion sociale » comme l'un des cinq défis auquel l'action culturelle de la Communauté fait face :

« En raison du chômage et de la précarité, le lien social se distend et l'exclusion devient un phénomène grave en particulier à la périphérie immédiate des villes. Or l'exclusion sociale c'est aussi l'exclusion culturelle. Dans nombre de situations, les activités culturelles jouent un rôle d'intégration et permettent aux personnes exclues et notamment aux jeunes de retrouver des repères et une sociabilité »¹⁷

La proposition fait quatre fois référence à la problématique de la cohésion sociale. Pour favoriser l'intégration elle propose notamment la « mise en réseau des animateurs culturels en milieux défavorisés ».

Il s'agit là d'une nouveauté. Les propositions de la Commission relatives aux programmes Raphaël, Ariane, et Kaléidoscope, utilisent certes quelques bribes de discours démocratique, mais contournent totalement le discours social. La Commission avait publié en 1996 un mémoire intitulé « culture et cohésion sociale » centré sur le potentiel social des activités culturelles : il semble qu'elle en ait tenu compte dans sa rédaction du projet « *Culture 2000* ».

5. L'utilisation du discours économique

Notons pour commencer que le discours « économiste »¹⁸ est *totalem*ent absent du langage de la Commission. Seul est présent le discours « économique ».

Même ce dernier se fait très discret dans la proposition *Culture 2000*. La référence à la dimension économique de la culture est toujours faite à travers l'expression de « développement socio-économique » qui atténue la crudité du discours économique. L'impact économique des manifestations culturelles apparaît en quatrième position sur la liste des objectifs généraux. Il est en dernière (huitième) position sur la liste des critères de sélection des projets :

1. *valeur ajoutée européenne*
2. *nombre d'États membres impliqués dans les projets au travers des opérateurs (dans le cas de l'action 1 par exemple, le nombre minimum d'États membres impliqués serait de sept)*
3. *nombre de domaines touchés par les projets trans-sectoriels (au moins trois)*
4. *nombre de créations / patrimoine / autres concernés par les projets*
5. *élaboration de seuils de publics minimaux*
6. *durée minimale d'existence des accords / réseaux (au moins trois ans)*
7. *élaboration de seuils minimaux pour les budgets des projets*
8. *impact économique des projets (par exemple, en termes de création d'emplois).*

Le site Internet de la DG X fait, lui aussi, une place très réduite à la justification économique du soutien aux activités culturelles : les mots « économie » ou « développement » n'apparaissent même pas dans la présentation générale de l'action culturelle.

Les Commissaires eux aussi, évitent les justifications économiques. Marcelino Oreja, prononçant un discours sur *les Fondements de l'action culturelle de la Communauté* ne fait référence à *l'économie* que pour caractériser une méthode d'intégration européenne qui ne se suffit plus à elle-même. On ne trouve nulle part de référence au « développement local » ou à « l'effet d'entraînement » de « l'investissement » culturel. Ce trait est confirmé par l'audition de Viviane Reding devant la Commission parlementaire chargée de la culture. Elle n'utilise aucune justification économique. Le cœur du discours est politique et identitaire.

Ne nous y trompons pas : la faiblesse du discours économique dans la langue de la DG X, ne signifie pas pour autant que la Commission ne s'intéresse pas à cette dimension économique. Elle a récemment produit un document de travail interne qui présente l'importance de cet aspect. Intitulé *Culture, Industries culturelles et Emploi* on peut y lire que :

« Les tendances observées (...) confirment l'hypothèse selon laquelle la Culture et les activités qui y sont liées (...) constituent une richesse d'avenir et un atout important pour le développement de l'emploi en Europe. (...) Une dépense publique ou privée dans le domaine culturel ne constitue pas toujours un simple coût mais peut également être vue comme un investissement économique rentable à moyen et long terme, notamment en termes de retour fiscal pour le trésor public. Cet investissement est en outre souvent bénéfique pour l'emploi durable et la vitalité d'une collectivité ou d'un territoire »¹⁹

Les politiques structurelles de l'Union sont intéressées par les potentialités du secteur culturel. Le patrimoine, par exemple, est un élément naturel de rééquilibrage territorial : à l'inverse des activités industrielles ou agricoles qui sont localisées dans des zones délimitées, le patrimoine est réparti sur *tout* l'espace européen, tant au nord qu'au sud. Il peut donc constituer la base d'une relance économique de biens des régions.

Ce sont en réalité ces fonds structurels qui fournissent l'écrasante majorité des financements de l'Union allant à des activités culturelles : le fameux rapport *Community Support for Culture* ²⁰, commandé par la Commission au consultant *Bates & Wacker*, évalue cette proportion à 80%. Les actions spécifiquement culturelles de l'Union représenteraient moins de 10 % de ce total. Les 10% restant sont attribuables à d'autres politiques sectorielles (Technologie, Éducation, Formations professionnelles...).

Si la DG X évite d'utiliser le discours d'instrumentalisation, d'autres DG s'intéressent ainsi à la culture d'un point de vue strictement économique. On ne peut pas donc parler d'une position de la Commission sur le discours économique.

6. L'utilisation du discours identitaire

Le discours sur l'identité et la nature de l'Union Européenne est celui que la DG X utilise le plus. Il s'agit de déplacer le centre de gravité de l'intégration européenne de 'l'économique' au proprement 'communautaire' – et donc finalement au 'politique'. Le Commissaire sortant, Marcelino Oreja déclarait en 1997 :

« Jusqu'à présent l'intégration européenne s'est effectuée principalement par la voie économique. Peut-on la poursuivre de la même façon ? Je ne pense pas que l'on puisse approfondir notre projet [d'intégration européenne] en continuant de négliger le fait que pendant des siècles, l'Europe ne s'est reconnue que dans et par la culture »

Monsieur Oreja y voit la marque, pourrait-on dire, d'un 'changement de référentiel global' de l'Union articulé sur la notion de « citoyenneté européenne » : il y voit l'origine de l'article 128. Il déclare :

« Les Chefs d'État et de Gouvernement ont considéré récemment qu'il fallait replacer le citoyen au cœur de la construction européenne. Dans cette perspective, à côté de l'institution d'une citoyenneté européenne, une compétence nouvelle explicitement culturelle a été donnée à la Communauté à travers le Traité sur l'Union Européenne. C'est le fameux article 128. »²¹

Viviane Reding, nouvelle Commissaire en charge de l'éducation et de la culture s'exprime en des termes semblables :

« L'Europe économique dispose dorénavant de bases sérieuses et solides. L'Europe des citoyens, par contre, est en reste. Notre responsabilité est de donner une âme à l'Europe, pour que les citoyens s'identifient avec l'Union, pour qu'ils s'y sentent chez eux. Libre circulation, santé, éducation-formation, protection des consommateurs, culture, sont quelques-unes de ces politiques-clés à développer dans ce sens »²²

Cette citation montre bien que le discours sur l'identité de l'Union n'a de sens que dans l'horizon d'une intégration politique. Madame Reding met ici en perspective différentes politiques communautaires, et leur donne un objectif commun : la construction d'une « Europe des citoyens ».

Le discours identitaire est donc d'abord lié à une réflexion sur la nature du projet européen, et du mouvement d'intégration.

Il a cependant une autre face, liée à une réflexion sur l'avenir de la culture ou plutôt *des* cultures européennes, dans le contexte de la globalisation :

« A l'heure de la mondialisation, d'Internet et du village global, on peut légitimement craindre que certaines cultures locales disparaissent. Et que même les cultures nationales ainsi que la spécificité européenne dans son ensemble soient menacées. Parcourons nos programmes de cinéma (...) Examinons nos modes de vie (...) Sont-ils typiquement européens ? On conviendra que la réponse ne va pas de soi. Alors, en cette fin de siècle, l'Europe a-t-elle encore les moyens et la volonté de défendre son identité propre ou est-elle prête à se fondre dans la grande entité occidentale ? »²³

Ainsi s'ouvre une brochure d'information sur les financements culturels de l'Union, adressée aux Régions. L'antiaméricanisme à peine voilé (« la grande entité occidentale ») de cette citation montre l'une des angoisses fondamentales qui transparait dans le discours de la Commission : le souci de protection culturelle. Omniprésent dans la politique audiovisuelle de l'Union (programmes Média I et II), cette préoccupation semble à *première vue* moins présente dans les programmes liés aux autres secteurs culturels. Elle est cependant bien là.

La proposition « *Culture 2000* » soumise par la Commission en Mai 1998, reflète les deux discours identitaires que nous venons d'isoler. Parmi les cinq « défis majeurs » posés à l'action culturelle de l'Union, sont cités :

1. L'accélération de l'intégration européenne, qui conduit à employer le discours sur l'identité politique de l'Union :

« L'accélération de l'intégration européenne [apparaît] avec la décision d'instituer l'Euro et la décision prise au Conseil Européen de Luxembourg d'entamer le processus d'élargissement qui dessine à terme une Union de 26 pays. Dans cette perspective, l'action culturelle doit contribuer à l'expression d'une citoyenneté européenne fondée sur la connaissance, la compréhension mutuelle des cultures d'Europe et la conscience de leurs caractéristiques communes »²⁴

2. La mondialisation, qui donne lieu à un discours sur la protection des identités culturelles européennes.

« La mondialisation soulève des questions majeures pour l'avenir de chaque culture. Sera-t-elle source d'enrichissement mutuel ou d'homogénéisation et de banalisation ou d'élargissement des possibilités d'expression culturelle ? (...) L'Union Européenne préserve les identités et les droits culturels de chaque communauté, permettant aux citoyens de considérer que l'Union ne constitue pas un facteur de dilution de leurs identités culturelles mais au contraire une garantie pour l'existence de ces cultures et leur épanouissement »²⁵

Les trompettes de l'apocalypse de l'identité européenne sonnent en même temps que la relève de l'économique par le politique.

4 – Conclusion

La DG X est un médiateur puissant du référentiel de l'Union. Son référentiel se base avant tout sur le double discours identitaire (identité *politique* de l'Union, *protection* des cultures européennes). Par ordre décroissant d'importance dans son discours, on peut suggérer le classement suivant :

1. Le discours sur l'âme nécessaire à la réalisation de l'Union politique
2. Le discours sur la protection de la diversité culturelle européenne
3. Le discours démocratique
4. Le discours social et le discours économique, souvent mis sur le même plan (la Commission parlera alors de « développement socio-économique »)
5. Loin derrière, quasi inexistant, le discours interne.

C – Le Parlement Européen

1 – Répartition des responsabilités

La responsabilité du suivi des affaires culturelles revient à une commission parlementaire en charge de culture, de la jeunesse, de l'éducation, des médias et des sports. La Députée Grecque Nana Mouskouri, célèbre artiste, a joué un rôle éminent dans l'activité de celle-ci, puisqu'elle a été nommée « rapporteur » pour le projet *Culture 2000*. Avec la nouvelle législature, les commissions parlementaires subissent une restructuration : leur nombre sera probablement réduit de 20 à 17. On ne sait pas encore si la commission en charge de la culture est touchée.

2 – Un médiateur à l'écoute du secteur culturel

On l'a vu, le Parlement jouit d'un pouvoir appréciable dans le cadre de la procédure de codécision. Il a de réels moyens pour influencer les décisions du Conseil et peut négocier directement avec ce dernier.

Une des profondes différences entre la Commission et le Parlement, est la réelle ouverture de ce dernier à l'égard du lobby culturel. Certes, des contacts informels ont lieu entre fonctionnaires de la Commission et lobbystes du secteur. Cependant, c'est avec les parlementaires que « le courant passe le mieux ». Nous voyons à cela deux raisons : l'une due au fonctionnement du Parlement, l'autre à la composition humaine de la commission parlementaire.

1. Les parlementaires sont disponibles pour de nombreux contacts informels. Puisqu'ils ont une image publique à gérer, ils prennent toujours le soin de ménager les organismes représentatifs qui prennent contact avec eux. Pour ne prendre qu'un exemple, signalons l'enthousiasme des parlementaires contactés par le FEAP au cours la campagne de Mai - Juin 1999. Nombres d'entre eux ont signé le 'manifeste en dix points' en faveur de la culture, préparé par le FEAP. Les lettres que Marie-Laure Lulé nous a laissé lire, sont toutes très conciliantes. Parmi elle, on notera celle de Jean-François Hollande, qui va jusqu'à suggérer : « à terme, la culture doit représenter 1% du budget de l'Union ».
2. Les parlementaires qui composent le conseil en charge des affaires culturelles, ne sont pas semblables aux bureaucrates de la Commission. Certains d'entre eux sont

issus du secteur culturel lui-même. Ils sont ainsi, nous dit Marie-Laure Lulé, plus réceptifs au discours de ce dernier :

*Q : C'est donc avec le Parlement qu'il y a le plus d'entente spontanée ? R : Oui, oui. De connivence. De complicité. Oui. Je pense que les parlementaires sont globalement plus réceptifs au secteur. Mais souvent les parlementaires sont eux-mêmes aussi des artistes. Il ne faut pas l'oublier. Et c'est là où l'on a une meilleure écoute, en fait. On a des parlementaires qui sont des directeurs de théâtres, des metteurs en scènes, des musiciens, des journalistes, etc. Une personne comme cela va tout de suite comprendre beaucoup mieux la réalité artistique.*²⁶

Le Parlement, est globalement un allié du secteur culturel. Ce qui ne l'empêche pas de tenir son *propre* discours.

3 – L'utilisation des discours

1. Sources

Pour analyser le discours du Parlement, nous nous basons sur :

- trois documents de travail :
 - *Étude sur les projets culturels éligibles aux fond structurels de l'Union Européenne*, Novembre 1997
 - *La libre circulation des biens culturels au sein de l'Union Européenne*, 1995
 - *Le développement régional et la culture*, Décembre 1994
- les questions posées par la commission parlementaire à la nouvelle Commissaire, Madame Viviane Reding.
- le *Rapport parlementaire sur le programme Culture 2000* de Mme Mouskouri, qui propose 31 amendements. C'est à nos yeux le document le plus important puisqu'il permet de comparer *mot à mot* le discours du Parlement avec celui de la Commission.

2. L'utilisation du discours interne

Seul parmi les institutions européennes, le Parlement est réceptif au discours interne qui forme le cadre intellectuel implicite du secteur culturel.

*R : (...) les institutions elles, ont une vision instrumentale de la culture. Q :
:Peut être que le Parlement accepte une partie du discours de l'art pour l'art. R :
Oui. Oui parce que le Parlement fait des propositions sur le statut de l'artiste par*

exemple. Dans l'absolu, cela fait partie du discours sur l'art pour l'art.

Q : La Commission ne proposerait pas spontanément ce genre de mesure.

R : Non, elle ne l'a jamais fait.

Le souci du statut social de l'artiste contient une réflexion implicite sur le rapport global/sectoriel qui affecte le secteur culturel. Promouvoir le statut d'artiste, c'est estimer que ce secteur a, de droit, une place de choix dans le référentiel global qui anime notre société. En ce sens, cette préoccupation fait bien partie du discours de l'art pour l'art.

L'amendement n° 11 proposé par le Parlement dans son rapport sur *Culture 2000*, est explicite sur ce point. Il porte sur l'un des objectifs fondamentaux du programme. Comparons la proposition de la Commission (à gauche) et la proposition d'amendement du Parlement (à droite).

Amendement 12

Article Premier, deuxième alinéa, point b)

b) la création, la diffusion, transnationale de la culture et la circulation des artistes et des créations.

b) le soutien à la création, la protection des artistes et de leurs droits, la diffusion transnationale de la culture et de leurs œuvres ainsi qu'une aide spécifique aux jeunes créateurs.

La protection du statut des artistes revient à apporter un soutien à l'activité même de création, qui a son tour peut être justifiée sur bien des registres différents (économiques, politiques, etc.). Cependant, la préoccupation que montre le Parlement Européen pour la condition matérielle et sociale des artistes est perçue par le secteur culturel comme une reconnaissance de ses besoins spécifiques et de la légitimité de son discours interne. Bref, on sent que le Parlement Européen accueille en son sein des artistes et que le lobby culturel arrive à le toucher. L'amendement n°10 est encore plus explicite, en introduisant un nouveau considérant :

Amendement 10

Considérant 13 bis (nouveau)

Considérant que l'application du présent programme (...) ne sera totalement efficace que si elle est accompagnée de mesures concrètes pour résoudre les problèmes posés par l'existence des obstacles et de disparités entre les États membres dans le domaine fiscal ou social ou relevant de la protection intellectuelle, et qu'il y a lieu de procéder à une étude verticale approfondie de chaque secteur de production culturelle (...)

Ce considérant insiste sur la prise de mesures « concrètes » affectant des aspects pratiques de la vie des artistes comme la fiscalité, les aides sociales ou les droits de propriété intellectuelle. Le Parlement européen se fait ainsi l'écho institutionnel privilégié du secteur culturel, proche des vues et des angoisses du secteur.

3. L'utilisation du discours démocratique et social

Parmi les 31 amendements du Parlement à la proposition « *Culture 2000* », seulement deux affectent les objectifs généraux du programme, contenu dans l'article Premier. L'amendement 12, on l'a vu introduit l'objectif de protection du statut social de l'artiste. L'amendement 13, insiste sur :

f bis) l'amélioration de l'accès et de la participation d'un plus large public à la culture

C'est cette même préoccupation démocratique qui apparaît dans l'amendement proposé par le Parlement concernant le projet de « Ville européenne de la culture » (JO no C 208/98, p. 6). Alors que la Commission énumère les critères de sélection, le Parlement ajoute :

*« assurer la mobilisation et la participation au projet de larges couches de la population et garantir l'impact social de l'action et son prolongement au-delà de l'année des manifestations »*²⁷

C'est un discours d'accès *physique* à la haute culture que tient le Parlement : on ne trouve pas de référence à la « conception élargie de la culture ». Au contraire, les amendements proposés par la Député Nana Mouskouri insistent sur une approche sectorielle qui distingue très classiquement :

- *théâtre et danse*
- *musique*
- *arts plastiques, appliqués et visuels*
- *patrimoine culturel*
- *littérature*
- *autres formes d'expression artistique*²⁸

Dans les annexes au programme, il est donné un très vague aperçu de ces « autres formes d'expression artistique » : « le multimédia, l'art urbain... ». Rien n'est dit de la culture populaire ou de la culture moderne de masse. Plus généralement rien ne laisse penser que le Parlement est pénétré du concept élargi de la culture, si important pour nombre de

politiques culturelles nationales. Ainsi le discours démocratique du parlement prend avant tout la forme de l'accès au 'grandes œuvres'.

4. L'utilisation du discours économique

Le Parlement européen est très sensible à l'impact économique de la culture. Dans un document de travail intitulé *Développement régional et culture*, il insiste sur le fait que « l'action culturelle peut être un puissant instrument de développement local ». Il recommande qu'une plus grande part des Fonds structurels soient affectés aux actions culturelles. Cette même préoccupation ressort dans un amendement apporté à « *Culture 2000* », concernant la procédure d'évaluation *ex post* du programme :

« Les rapports [d'évaluation] mettent en particulier en évidence la création de valeur ajoutée, notamment de caractère culturel, et les conséquences socio-économiques induites par le soutien financier accordé par la Communauté »²⁹

Cependant on constate une nouvelle fois l'absence totale du discours « économiste » qui prend en compte les caractéristiques économiques du secteur culturel lui-même (maladie des coûts décrite par la Loi de Baumol par exemple³⁰).

5. L'utilisation du discours identitaire

Le discours identitaire semble être le plus important dans la bouche du Parlement. Encore une fois, il faut distinguer les différentes espèces de ce discours.

1. Un discours sur la nature de l'Union Européenne qui doit dépasser son origine économique. Le deuxième amendement de *Culture 2000* proposé par le Parlement va très loin en ce sens :

« Considérant que le premier objectif de ce programme-cadre est la consécration de la dimension culturelle comme centre et moteur du processus d'intégration européenne »³¹

Le Parlement fait preuve ici (au choix) d'extrémisme ou d'avant-gardisme. Ce discours, que l'on a déjà isolé dans le langage de la Commission, considère la culture comme un facteur d'intégration politique, « de citoyenneté et d'affirmation identitaire »³².

2. Un discours sur la protection des cultures européennes dans le contexte de la mondialisation, qui conduit à protéger leur diversité. Cette préoccupation n'a produit

aucun amendement, puisque la proposition de la Commission prend déjà ce discours à son compte³³.

4 – Conclusion

Le Parlement Européen est un médiateur de plus en plus influent du référentiel d'action de l'Union. Par ordre décroissant d'importance dans son discours, on peut suggérer le classement suivant :

1. Le discours sur la nouvelle dynamique d'intégration européenne
2. Le discours sur la protection de la diversité culturelle européenne
3. Le discours *interne*, qui se traduit par une préoccupation concrète sur la condition de l'artiste dans nos sociétés.
4. Le discours démocratique sur l'accès à la culture d'un public élargi.
5. Le discours économique, moins lié au discours social que dans le langage de la commission (qui ne parle plus que d'impact « socio-économique »).

D – Le Conseil de Ministres

1 – Introduction

1. La double nature du Conseil des Ministres

Le Conseil des Ministres est le véritable législateur de l'Union, même s'il est obligé de coopérer de plus en plus avec le Parlement. En matière culturelle, chaque pays membre a un droit de veto *absolu*. Le Conseil a ainsi un double visage :

1. Considéré dans son ensemble, il est le cœur législatif de l'Union. De ce point de vue, il n'a qu'une voix : celle des décisions communes.
2. Considéré dans sa composition et son fonctionnement internes, le Conseil est avant tout une instance de coopération intergouvernementale qui donne à chaque gouvernement l'occasion d'exprimer son point de vue, et, en matière culturelle, la possibilité de bloquer tout le processus législatif.

Lorsque le Conseil parle d'une seule voix, sa voix se confond avec la législation de l'Union. L'analyse du référentiel qui anime cette législation revient à notre cinquième partie. On analysera donc ici les positions respectives des différents gouvernements.

2. Sources

Il est difficile de saisir le discours des gouvernements nationaux, pour la simple raison que les débats du Conseil des Ministres ne sont pas publics ni même publiés. Seuls sont disponibles les « communiqués de presse », qui ne font que mentionner les décisions communes. Il est très rarement fait référence aux positions divergentes des différents membres du conseil.

Nous essayons donc d'entrer, comme l'exprime Marie-Laure Lulé, « dans le secret des dieux »³⁴. Pour ce faire nous nous basons sur quatre types de source :

1. Les entretiens reproduits en Annexe, de personnes qui sont en contact avec les représentations permanents des gouvernements.
2. Le communiqué de presse du Conseil du 28 Juin 1999, qui contient un *Appel au président désigné de la Commission européenne*, en faveur de la promotion de la culture comme facteur central d'intégration européenne. Ce document n'est endossé que par six pays et révèle ainsi les positions nationales.

3. Les réponses de trois pays (France, Belgique et Royaume-Uni) au questionnaire sur l'action culturelle de l'Union, lancé par la Commission en 1997. Il s'agit de documents de travail non publiés, qui nous ont été aimablement transmis par Marie-Laure Lulé.
4. Les trois positions gouvernementales (France, Italie, Luxembourg) qui se sont exprimées lors de la tenue, en Janvier 1998, du *Forum Européen*³⁵, sur l'initiative de la Commission.
5. Notre compréhension de la variété des référentiels nationaux d'action culturelle, analysés en détail dans notre deuxième partie.

Nous partageons les membres du Conseil entre ceux qui tendent à être favorables au développement de l'action culturelle de l'Union, et ceux qui tendent à limiter son importance. Nous présentons également les gouvernements qui, au vu des informations limitées dont nous disposons, ne présentent pas une position claire. Enfin, notons que nous manquons d'informations fiables sur :

- L'Irlande
- Le Luxembourg, probablement en faveur
- La Suède, probablement en faveur

2 – Les gouvernements plutôt favorables

• *France*

Sur les vingt dernières années, on peut dire que les ministres français de la Culture ont indéniablement été en faveur d'une action culturelle au niveau européen. Jack Lang, a fait beaucoup en ce sens. Plus récemment, Madame Catherine Trautmann, lors du Forum Européen de Janvier 1998, a fait au nom du gouvernement français un vibrant plaidoyer en faveur d'une politique culturelle européenne, « qui complète celle des États membres, qui soit forte, cohérente, visible, compréhensible, efficace, et qui devrait comporter un volet audiovisuel important ».

Les gouvernements de Droite qui ont dirigé la France de 1993 à 1997, n'ont pas été en reste. Sous la présidence française de l'Union Européenne, en 1995, ont été organisées des 'rencontres européennes' sur la place de la Culture dans la construction européenne, qui mettait en particulier l'accent sur leur potentiel de développement local³⁶. Philippe Douste-Blazy puis Jacques Toubon ont conduit l'initiative.

Cependant, la *Réponse du gouvernement français au questionnaire relatif à la coopération culturelle en Europe*, montre une autre préoccupation :

« L'action culturelle de l'Union Européenne ne doit pas concourir à la réalisation d'objectif qui devraient relever de la responsabilité des États membres. L'action de la communauté ne doit pas être conçue pour combler les lacunes des politiques culturelles des États membres. Une définition claire des responsabilités entre la Communauté, les États membres devrait, en vertu du principe de subsidiarité, être établie au préalable »

On sent ici la nervosité d'un puissant ministère national qui n'entend pas être dépossédé de ses prérogatives, de son autonomie et de son champ propre d'action.

A l'enthousiasme pour une politique culturelle européenne s'ajoute donc une *réserve* qui insiste sur le principe de subsidiarité. On peut comprendre ce mouvement paradoxal sur la base du modèle français de politique culturelle. En effet, la traditionnelle implication de l'État dans la vie culturelle a deux effets contradictoires :

- l'intervention des pouvoirs publiques dans la vie culturelle ne fait pas peur ; elle est même conçue comme nécessaire - d'où la possibilité d'un enthousiasme français pour une politique culturelle européenne
- la puissance du Ministère de la Culture qui souhaite la conserver conduit à séparer nettement politique nationale et action européenne.

• *Italie*

L'Italie est fortement en faveur de l'action culturelle de l'Union. Elle est signataire, à travers sa ministre Giovanna Melandri, de l'*Appel au Président Désigné de la Commission* du 28 Juin 1999. Cela se comprend bien : l'Italie possède un patrimoine culturel gigantesque, le plus important du monde aux dires de certains experts. Elle a tout intérêt à ce que des financements européens soutiennent l'action culturelle de ses divers ministères. De plus, elle dispose d'un savoir-faire inégalé en Europe en matière de restauration et de conservation.

« Some countries are more culture focused than others. Now you take heritage. In Italy, it is a gigantic industry. And I think they are the best, in terms of restoration anyway. You have small and medium size enterprises which use all the new technologies. When it comes to quality workmanship Italians are brilliant »

Par conséquent elle a attiré une large part des efforts du programme Raphaël. Pyrrhus Mercuri a approfondi ce point lorsqu'il déclare :

« So when you look at the Raphael program, maybe it is as many as a third of the organisations are Italian. And one could argue that Italian are making a contribution to Europe, insofar as they are passing on their abilities »

L'Italie est ainsi l'un des grands bénéficiaires de l'action culturelle. La contribution éminente de la culture italienne à la culture européenne, objet d'une fierté nationale légitime, explique aussi l'enthousiasme italien pour la politique européenne. Cet enthousiasme s'est clairement manifesté lors du *Forum Européen* organisé par la Commission en Janvier 1998.

M. Veltroni, Vice-Président du Conseil Italien s'est alors félicité du pas en avant qui avait été fait avec ce Forum et il a rappelé que l'idée du programme unique avait été lancée par l'Italie, qu'elle avait donc fait son chemin et qu'il convenait maintenant de la réaliser concrètement. Il a souhaité que l'Union se dote d'objectifs ambitieux qui fasse de l'Europe une grande puissance culturelle. Au-delà des programmes existants qui ont constitué pour lui une phase transitoire, il faut maintenant appuyer le programme-cadre sur deux points essentiels:

- le patrimoine culturel [on ne sera pas surpris de ce discours italien]
- une véritable industrie de la Culture européenne « que nous avons le devoir de construire ».

Dans cette perspective le Ministre a proposé de créer un *Festival des arts vivants européens*, (théâtre, musique...) dans le pays de la Présidence de l'Union. L'enthousiasme est bien là !

• *Espagne, Grèce, et Portugal*

D'après les informations limitées que nous avons pu rassembler, il semble que ces pays soient assez favorables au développement de l'action culturelle de l'Union. Marie-Laure Lulé l'affirme pour l'Espagne.

Q : Pour, plutôt les Français ?

R : Oui. Les Latins. Les Espagnols, les Italiens, les Français certainement, clairement.

Pyrrhus Mercouri, l'affirme pour la Grèce, dans un courrier électronique qu'il nous a envoyé. En ce qui concerne le Portugal, il suffit de constater que M. Manuel Maria Carrilho, Ministre de la Culture, a signé *l'Appel au président de la Commission*. Reste que d'autres recherches sont nécessaires pour préciser et confirmer les positions de ces trois pays.

• Finlande

La Finlande fait partie du groupe des États Providence scandinaves qui jouissent d'un réseau très dense d'équipements culturels, et dont les objectifs majeurs sont l'accès général des populations à la culture et la protection de l'autonomie de l'artiste (voir deuxième partie).

La Finlande est une nouvelle venue dans l'Union Européenne. Elle n'était pas présente au moment de la négociation clef de l'Article 128. Cependant elle semble très favorable au développement de l'action culturelle de l'Union. Son Ministre de la Culture, Madame Suvi Linden, est l'une des six personnalités du Conseil des Ministres à avoir signé *L'appel au président désigné de la Commission européenne* qui l'un des plus brillants exemples de justification identitaire de l'action culturelle :

« We feel that the political and social future of our continent is built primarily by the development of a common European identity (...) Culture should be considered as a strategic unifying force of the European Union »

3 – Les gouvernements plus réticents

• Allemagne

L'Allemagne n'est pas, pour le moins, un grand promoteur de l'action culturelle de l'Union Européenne. La raison fondamentale est sans doute à chercher dans son référentiel d'action culturelle nationale. On a vu en deuxième partie que la responsabilité de la politique culturelle allemande incombe constitutionnellement aux Länder. Jusque très récemment, il n'y avait pas en Allemagne de Ministre d'État des Affaires Culturelles. Ce poste vient juste d'être créé par le gouvernement social-démocrate : Michael Naumann en est le premier occupant.

Les raisons qui expliquent l'absence traditionnelle de ministre fédéral chargé de la Culture ont été analysées dans la deuxième partie de cette étude. Ce sur quoi il faut ici insister, sont les conséquences de cette tradition :

1. Lorsque le délégué du gouvernement fédéral s'assoit à la table du Conseil des Ministres européens de la Culture, il ne représente que peu de chose dans la vie culturelle de son propre pays. Compte tenu de l'insistance de la Constitution allemande sur la décentralisation, comment ce délégué peut-il demander plus d'action culturelle au niveau européen ?

Marie-Laure Lulé explique clairement ce premier point lorsqu'elle répond à la question : « Qui selon vous a poussé en faveur de l'introduction de l'article 128, sur la compétence culturelle de l'Union ? Qui a tenté de freiner ?

« Les Allemands ont freiné (...) D'après ce que j'en ai eu comme retour, les Allemands ont freiné parce qu'en fait, la culture n'est pas une compétence fédérale. La politique culturelle ne revient pas au gouvernement fédéral. Lui est compétent pour les affaires européennes. Donc négozier une action culturelle européenne, pour le gouvernement allemand, c'était dépasser les compétences de l'État fédéral. C'est clair qu'il y a eu des réticences. D'où aussi la subsidiarité »

2. L'action culturelle des pouvoirs publics allemands revenant constitutionnellement aux Länder, les organisations culturelles allemandes n'ont pas le réflexe de chercher de l'aide au niveau fédéral, encore moins au niveau européen. Par conséquent, elles bénéficient moins de l'action culturelle de l'Union.

M. Mercuri insiste sur cet aspect, lorsqu'il répond à la question : « Who are traditionally against the European cultural action schemes ? »

« Germany is difficult. Germany does not have a cultural ministry. The responsibility for culture in Germany is given to the Länder. (...) So if you take the Kaleidoscope project, or Raphael, until quite recently, it is better now, German cultural organisations were barely applying, because they did not even look at the German level. Nor would they look at the European level. They looked at the Länder level. A German museum does not go to Bonn or Brussels, because there is a local government in Munich or Hanover or wherever, and it can seek funding there. (...) So we are talking about the largest country with the biggest population in Europe. More French, UK, Italian organisations would benefit from the European programs. Germany was quite low down »

On voit une fois de plus l'importance du référentiel d'action nationale sur la position européenne des gouvernements. Il conduit l'Allemagne à une très grande prudence en matière de *politique* culturelle européenne. Cependant, le nouveau ministre d'État Naumann, président du Conseil des Ministres de la Culture, a tenu à signer *l'Appel au président désigné de la Commission* de Juin 1999. Il a de plus regretté officiellement que l'accord sur *l'Agenda 2000* ne donne aucune place à la problématique culturelle. Peut être est-ce le début d'un changement d'approche.

• Belgique

La Belgique serait sans doute surprise de se voir placée dans la catégorie des « réticents ». On ne l'y a placée que parce qu'elle semble *très* prudente à l'égard du discours identitaire. Cela peut se comprendre :

La Belgique a perdu au cours des années 70 et 80 son caractère d'État centralisé. Elle est désormais un État *fédéral* où l'autonomie des régions linguistiques prend une importance croissante. Sur cette base, l'intérêt d'une action européenne est avant tout pour elle dans la protection de la diversité culturelle.

Dans sa réponse au questionnaire de la Commission, la Belgique ne se prête à aucune considération générale sur la place de la culture dans le processus d'intégration européenne. Comme le Royaume Uni, elle se concentre sur la thématique de la *coopération* qui est celle de l'Article 128. C'est probablement pourquoi elle n'a pas signé *l'Appel au président de la Commission*.

• Danemark

Le Danemark est traditionnellement réticent à l'implication de l'Union dans des actions culturelles. Il estime que le principe de subsidiarité doit jouer à plein. Cette réticence trouve sans doute son origine dans une politique nationale très active : 0.9% du budget total de l'État y est consacrée. Certes la France consacre une part similaire de son budget (0.91%) tout en étant très favorable à l'action européenne. Cependant, à la différence de la France, le Danemark a une tradition (semblable à celle du Royaume-Uni) de non-intervention de l'État, dans la distribution des aides : des organismes indépendants s'en chargent. Ainsi, M. Erik Jacobson, secrétaire d'État à la culture, a soigneusement évité de *signer l'Appel au président de la Commission*.

• Royaume-Uni

Le Royaume-Uni n'est pas un grand enthousiaste non plus. Il croit en la nécessité d'une *coopération* culturelle européenne, mais, comme le dit Marie-Laure Lulé après s'être exprimée sur la position du gouvernement allemand :

« Maintenant les Anglais, je ne pense pas qu'ils soient vraiment « keen on », comme on dit. Ce ne sont pas des fous de la politique culturelle. Ils ont décentralisé toute leur administration, à l'époque [de la négociation de l'Article 128] c'était Thatcher, on était dans des logiques qui n'avaient rien à voir »

Cette réticence s'est exprimée récemment dans la *Réponse du Royaume Uni au questionnaire sur la coopération culturelle en Europe*³⁷. Très procédurière, elle s'ouvre sur une longue citation de l'Article 128, qui insiste sur l'objectif de coopération. Le Royaume-Uni s'inquiète en effet du tournant *identitaire* que prend le discours sur l'action culturelle de l'Union. La culture, on l'a vu, est de plus en plus présentée dans le langage de la Commission comme un nouveau moteur d'intégration européenne, qui prend ainsi un virage plus *politique*. Il est utile de citer ici le commentaire du Royaume-Uni sur les objectifs généraux de l'action culturelle.

Sur un ton poliment glacial, le Royaume Uni brise l'enthousiasme de la rhétorique identitaire de la Commission. L'attaque n'est pas frontale : elle parle de « risque de confusion » linguistique :

We think that it is particularly important (...) that the description of the principal aims are expressed in terms that do not lead to misunderstanding (...). Many of our remarks are because of the way that vocabulary can be interpreted.

Le fond du message est clair. Voici le premier amendement que suggère le Royaume Uni :

<i>Version de la Commission</i>	<i>Amendement du Royaume Uni</i>
<i>Culture should be placed at the heart of European unification, since it is a fundamental element of integration</i>	<i>Culture should be recognised as integral to the process of promoting European co-operation (...)</i>

Comme on le voit cet amendement efface la référence à l'intégration européenne. Il n'est plus question que de *coopération*. Sur la thématique de l'intégration par la culture, le Royaume Uni commente :

« This explicit assertion [la version de la Commission] is likely to distract debate from issues which are more crucial to the successful and timely introduction of a new funding program »

Ainsi la nature du processus d'intégration n'est pas un débat crucial aux yeux du Royaume Uni et risque de prêter à confusion ! On sent bien là une gêne du commentaire, qui évite d'attaquer frontalement le discours identitaire tout en essayant de le supprimer.

Les raisons de cette distance britannique à l'égard du discours sur l'action culturelle de l'Union sont à nos yeux de deux ordres :

1. Le référentiel national d'action minimise l'implication des pouvoirs publics dans les affaires culturelles (voir deuxième partie : *arm's length principle*)
2. Le Royaume Uni est d'une façon générale très prudent, lorsque des formes d'intégration *politique* sont en jeu. Cette préoccupation explique que la recommandation finale du Royaume-Uni à la Commission prend la forme suivante :

« Finally, we would ask for an explicit recognition of the limitations on Community action imposed by subsidiarity (...). EC cultural action must not be accused of being a pretext to replace action which is the reserve of, or is best exercised by, the member states ».

4 – Images contradictoires

• Pays-Bas

Les Pays-Bas sont un cas à part. Très favorables au développement de l'action culturelle de l'Union, ils ont cependant brusquement imposé au Conseil leur veto, contre l'enveloppe financière proposée (par la Commission) de 167 millions d'Euros pour le programme *Culture 2000*. Pour mémoire, le Parlement propose 250 millions. Les Pays-Bas s'opposent à toute enveloppe supérieure à 100 millions. Cette position a surpris le secteur culturel qui voyait dans le gouvernement néerlandais jusque là un allié. Marie-Laure Lulé s'exprime sur ce point :

« EFAH a toujours fait un travail superbe avec les Néerlandais, depuis des années. Un super travail. Ils ont toujours été très proches des décisions que nous on prenait pour le secteur, ils ont toujours été prêts à aider, très proches de tout ce qu'on a fait. Je donnerais dix mille exemples pour cela. En terme d'advocacy, c'était parfait. L'entente qu'on a avec le gouvernement néerlandais est une entente quasi parfaite »

La veto néerlandais est tombé comme un « pavé dans la mare » :

« Donc, cela a été une surprise extraordinaire qui nous a obligé à faire un lobbying inhabituel. Un gouvernement avec lequel on a en général des liens très forts, s'est retourné »

Marie-Laure Lulé a tendance à dédouaner le gouvernement néerlandais, en mettant ce retournement sur le compte d'impératifs de politique intérieure (restriction des dépenses européennes) :

« [Il s'es retourné] *pour des raisons de politique interne. Rien à voir avec la politique culturelle européenne et l'Europe. Cela était vraiment du politique interne. Ça tu n'y peux rien* »

Cependant, M. Mercuri, examinant de l'action de l'Union en faveur du patrimoine, estime que les Pays Bas lui ont été hostiles en permanence. Il nous dit :

« *The Netherlands was quite hostile. I think because they had a very good policy concerning conservation and restoration of their own heritage. They feared that this is not something that has to be done at the European level* »

La position des Pays Bas offre ainsi une image contrastée, qu'il serait nécessaire d'étudier plus avant.

• L'Autriche

Le peuple autrichien fonde en grande partie de son identité nationale sur l'image d'un « petit pays de grande culture », d'importance européenne. Il suffit d'évoquer Mozart. M. Peter Wittmann, Secrétaire d'État à la Culture, a ainsi signé *l'Appel au président désigné de la Commission*³⁸, document qui souhaite la reconnaissance de « la culture [comme] élément central du processus d'intégration européenne ».

Cependant, M. Wittmann n'est pas *Ministre* d'État, mais *Secrétaire* d'État. Le modèle qui prévaut en Autriche est *fédéral*, comme en Allemagne. Ce modèle a produit un discours différent dans ce dernier pays. Dès lors, la position autrichienne reste un mystère, sauf à supposer une coupure entre le gouvernement fédéral et les provinces fédérales qui sont, de part la Constitution, en charge de la politique culturelle. Des recherches complémentaires sont nécessaires pour trancher.

4 – Une constante : l'exigence de subsidiarité

Tout les pays de l'Union ont à cœur de préserver leur autonomie dans le champ de la politique culturelle. Pays enthousiastes comme la France, ou réticents comme le Royaume Uni, tous insistent sur le principe de subsidiarité.

II – Les médiateurs du Forum

Les médiateurs du Forum sont de nature très diverse. Ils comprennent le Comité des Régions (institution à part entière de l'Union, mais ne jouissant que d'un rôle consultatif) les Régions elles-mêmes, la Communauté épistémique, et bien sûr le secteur culturel – qu'il faut distinguer des lobbystes qui représentent ses intérêts.

A – Le Comité des Régions

1 – Discours et position institutionnelle

Le Comité des Régions est un organe consultatif créé par le Traité de Maastricht, censé représenter les régions et les collectivités locales européennes qui avaient été jusque là laissé à l'écart des institutions européennes

L'Article 128 oblige légalement le Conseil et le Parlement à demander l'opinion du Comité sur toute proposition législative ayant trait à la culture. Il n'a qu'un rôle très limité dans la procédure législative : il fait en réalité plus partie du Forum que de l'Arène, pour reprendre le vocabulaire de Bruno Jobert³⁹.

La commission, qui au sein du Comité des Régions, est en charge de la Culture, porte le numéro 7. Elle s'occupe également de l'Éducation, de la Formation professionnelle, de la Jeunesse, des Sports et des Droits des Citoyens.

Nous évaluons ici la nature du discours qu'emploie le Comité des Régions à l'égard des affaires culturelles. Nous nous basons sur les opinions qu'il a produites sur les projets Raphaël, Ariane, Kaléidoscope, mais surtout sur le nouveau programme cadre « Culture 2000 »⁴⁰ (opinion parue en Novembre 1998).

Son discours nous semble déterminé par sa position institutionnelle, qui peut être caractérisée par deux traits essentiels :

1. Le Comité des Régions est avant un organe *consultatif*, qui observe et propose. Il a donc une grande liberté de parole qui ne l'engage à rien - à la différence de la Commission, du Conseil ou du Parlement qui ont une responsabilité directe sur la législation et les budgets européens. Voilà sans doute pourquoi on trouve dans son discours des préoccupations que l'on ne trouve nulle part ailleurs.

2. Le Comité des Régions a la charge spécifique de représenter les régions européennes, et les collectivités locales (Article 198a). Son discours insiste plus que tout autre sur la nécessaire implication des autorités locales.

2 – Des discours nouveaux

On note en effet, sous la plume du Comité des régions des préoccupations très rarement soulevées par les autres médiateurs. En particulier, un discours très développé d'accès démocratique à la culture. Personne n'est oublié (!) :

- les jeunes enfants, qu'il est impératif de « mettre au contact d'autres cultures le plus tôt possible »
- les populations en difficulté (rien de nouveau ici cependant)
- les personnes malades, qui doivent pouvoir bénéficier de services culturels dans le cadre hospitalier
- les femmes, dont la spécificité de la créativité artistique devrait être protégée et encouragée comme telle.

Par ailleurs, le Comité des Régions reprend à son compte systématiquement tous les types usuels de discours. Il y a indéniablement dans son *Opinion sur Culture 2000*, une frénésie de justification qui conduit à employer tous les discours disponibles :

- protection de la diversité culturelle
- création d'une citoyenneté européenne
- le rôle de la culture dans le développement régional et local
- la culture et l'emploi
- la culture, l'intégration et la cohésion sociales

Cette « boulimie » discursive reflète 1) la position institutionnelle consultative du Comité, qui doit proposer et soumettre des idées 2) l'extrême importance, au yeux des régions, de l'approche culturelle pour le développement local. Cette dernière préoccupation donne d'ailleurs lieu à un discours spécifique.

3 – Le discours régional et local

L'Opinion du Comité des Régions s'efforce de mettre en avant systématiquement le rôle que les régions ont à jouer dans la conduite de l'action culturelle européenne :

« The Member State's common drive to boost the importance of culture in the construction of Europe, must draw on all the many players in the regions and

municipalities (...) Local and regional authorities must therefore be given the wherewithal [les moyens] to launch cultural initiatives in their areas »

Aussi le Comité propose-t-il d'amender *Culture 2000* (qui met l'accent sur les *grands* projets) de manière à ce que les organisations régionales soient plus à même d'en bénéficier.

« The COR is concerned that the actions to implement the programme are balanced towards favouring high impact, large-scale activities (...) Concentrating efforts on a smaller number of activities with a major impact may be prejudicial to the involvement of the regions »

D'où l'insistance du Comité sur la nécessité de valoriser des projets d'envergure modeste. Il est aussi intéressant de voir comment le Comité utilise le discours démocratique d'élargissement du concept de culture pour, à travers lui, rapprocher les régions de l'action culturelle de l'Union :

« Europe consists of a multitude of different cultures, most of them with a local or regional base. Moreover, Europe as a wide concept of culture which includes not only manifestations regarded as high-brow and elitist, but also traditional, popular culture and modern mass culture »

4 – Conclusion

Le Comité des Régions montre un réel intérêt pour l'action culturelle de l'Union, dans laquelle il souhaite impliquer les autorités locales. Cependant, sa voix n'est que peu entendue.

B – Médiateurs nationaux institutionnels

1 – Les Parlements nationaux

Les Parlements nationaux brillent par leur absence dans la réflexion sur l'action culturelle de l'Union. Bien qu'ils soient des acteurs clefs lors des processus de ratification des Traités, ils ne participent que très peu à la gestion concrète de l'Union. La Commission européenne a accru ses efforts pour les impliquer dans le processus législatif, en les tenants informés de ses propositions, et en tenant compte des avis qu'ils émettent parfois.

Sur la question des affaires culturelles de l'Union, on ne les a pas entendus. Nous ignorons quel type de discours les parlementaires nationaux pourraient adopter s'ils venaient à s'exprimer sur la question. Il est cependant probable 1) qu'ils mettraient l'accent sur le principe de subsidiarité 2) que leur position serait influencée par leur référentiel national respectif.

2 – Les Régions

Les grandes régions européennes possèdent leurs propres groupes de lobbying à Bruxelles. Comme l'a révélé l'analyse du discours du Comité des Régions, ces dernières perçoivent de plus en plus la culture comme une voie à explorer. N'ayant pu nous même analyser en profondeur les discours qu'elles mettent en place, nous en remettons aux analyses de Mireille Pongy et de Guy Saez, contenues dans leur ouvrage *Politiques culturelles et Régions en Europe*⁴¹.

Les auteurs étudient les politiques culturelles menées par quatre grandes régions européennes : le Bade-Wurtemberg, la Catalogne, la Lombardie et la région Rhône-Alpes. Le regain de préoccupation des régions pour le fait culturel comprend deux axes :

1. un axe de développement économique et social
2. un axe identitaire, d'affirmation par rapport à
 - l'État central, qui par le passé a eu tendance à monopoliser l'action culturelle
 - certaines villes puissantes qui ont tendance à monopoliser l'identité régionale.

C – La communauté épistémique

1 – Le monde de la recherche

La communauté épistémique est loin d'être un médiateur uniforme. Elle comprend tout producteur professionnel d'idées, sans rôle institutionnel : économistes, sociologues, politologues, mais aussi historiens et philosophes. Dans le cadre limité de cette étude, nous ne pouvons engager une étude systématique de leur discours. Signalons simplement que leur influence est *diffuse* et qu'il est difficile d'en évaluer la portée.

Les discours scientifiques, s'ils peuvent exercer une influence diffuse, peuvent également être isolés par le milieu académique qui les a produits. Pour ne prendre qu'un exemple, le discours théorique des économistes sur la spécificité du secteur des arts vivants (ex : loi de la croissance des coûts dite « loi de Baumol ») n'est repris par aucun des médiateurs de l'Arène.

2 – Les organismes internationaux de coopération culturelle

On pense bien sûr au Conseil de l'Europe qui organise la coopération en Europe depuis l'immédiat après-guerre et à l'UNESCO qui conduit des réflexions mondiales. Ces organismes sont des acteurs de la communauté épistémique dans la mesure où ils produisent des idées cadres, à la suite de conférences de grande envergure. Ces idées cadres sont en général connues des responsables culturels nationaux et européens : ils modifient les représentations qu'ont de hauts dirigeants. Deux rapports influents doivent retenir notre attention. La Commission européenne indique dans sa communication sur *Culture 2000* que :

*« les travaux récents du Conseil de l'Europe (« la culture au cœur ») et de l'Unesco (« notre diversité créatrice », rapport de M. Perez de Cuellar) ont été consultés »*⁴²

• Notre diversité créatrice, UNESCO

Il s'agit d'un rapport de la *Commission mondiale sur la culture et le développement*. Ses conclusions majeures, largement diffusées aux gouvernements du monde, sont les suivantes :

- La notion de « développement » a trop longtemps été centrée sur son aspect *économique*. La culture est ainsi généralement conçue par les politiques comme une gêne ou un catalyseur du développement économique. Il importe désormais

d'inclure dans le concept même de développement la « possibilité pour chacun de choisir librement son mode de vie ».

- Par conséquent la liberté culturelle, la protection des modes de vie minoritaires sont autant de priorités. « Dans un monde où 10.000 communautés distinctes vivent dans moins de 200 États, il importe de promouvoir la tolérance et de mettre en avant 'l'éthique globale' que l'on retrouve à travers la variété des cultures ».
- Cette « éthique globale », que le rapport de l'UNESCO s'attache à définir, a pour principe fondamental l'universalisme (égalité de dignité et de droit entre êtres humains). Le pluralisme est un autre concept majeur. La consolidation des États Nations ne doit plus passer par l'écrasement des cultures minoritaires, mais par la « création d'un sentiment civique commun, basé sur des valeurs qui puissent être partagées par toutes les composantes de la société ».

Ce rapport de l'UNESCO a l'ambition de servir de cadre de référence pour les futures politiques culturelles et de développement prévalant dans le monde entier. Il fait donc bien parti du *Forum* que nous étudions.

• **La culture au cœur, Conseil de l'Europe**

Sous-titré « *Contribution au débat sur la Culture et le Développement en Europe* », ce rapport a eu un grand retentissement et est souvent cité. Parmi ses nombreuses propositions on retiendra ses appels en faveur :

- d'une stratégie européenne de protection culturelle faisant face au défi de la mondialisation de l'industrie culturelle.
- du développement d'un « troisième secteur » associatif basé sur le volontariat, pour régénérer la société civile.
- d'une réforme des institutions en charge des politiques culturelles, accroissant la coopération interministérielle. Il s'agit de « placer la culture au cœur des priorités politiques » (*in from the margins*).

Le Traité de Maastricht appelle explicitement l'Union Européenne à coopérer avec ces organismes internationaux (Article 128, alinéa 3). Cela ne peut qu'accroître l'audience auprès de l'Union, des idées que ces derniers expriment.

D – « Le secteur » : les organisations culturelles européennes

Le secteur culturel ne s'est intéressé que tard aux possibilités offertes par la perspective de l'intégration européenne. La raison est probablement l'incompatibilité profonde qui sépare le discours du secteur culturel de celui des institutions, en particulier du discours de la Commission. Le lobby culturel, dont nous donnons un exemple dans la section suivante, a précisément pour tâche de faire le pont entre ces deux discours et de rétablir une communication structurellement difficile.

1 – Composition

Le vocable « secteur » est employé par les opérateurs culturels pour se désigner eux-mêmes. La lobbyiste Marie-Laure Lulé l'a employé systématiquement lors des deux interviews qu'elle nous a accordées (voir annexes). Il faut entendre par-là les réseaux culturels européens qui mettent en relations divers organismes nationaux. Ils comprennent en dernière analyse des administrateurs culturels (directeurs de musées, de galeries, de théâtres...) et des artistes.

2 – Discours

- Le « secteur » emploie un discours bien à lui : le discours « interne ». C'est sa marque propre. Maire Laure Lulé déclare :

« L'Art pour l'Art. Dans le secteur évidemment ce discours est toujours présent. Ce n'est pas présent, c'est omniprésent. Et à la rigueur, c'est tellement présent, qu'on oublie souvent de le rappeler. C'est tellement présent qu'on ne le voit plus. Cela semble naturel »

Le discours interne prend également la forme d'une reconnaissance humaniste de l'importance de l'art pour l'épanouissement individuel :

« Je vois bien les objectifs que le secteur culturel souhaiterait assigner à une éventuelle politique culturelle, si elle existait : l'épanouissement personnel, le fait de donner les moyens à tout individu, tout européen, d'avoir sa liberté d'expression et son libre arbitre. Ce sont des objectifs qui sont dignes, socialement dignes »

Le discours interne met en avant la valeur intrinsèque de l'art, et se refuse à tout instrumentalisation économique. Le malaise est donc clair entre un secteur figé dans un discours interne qui évolue peu et se « vend » mal au niveau européen, et des institutions perçues comme « prenant la culture en otage » dans des logiques instrumentalistes. Les

lobbystes du secteur culturel doivent faire le grand écart, et utiliser deux langages distincts :

Q : Ce discours n'empêche-t-il pas les gens du secteur à accepter qu'il puisse y avoir autour de l'art d'autres logiques – économiques, identitaire, etc. ? Ne rend –t-il pas le secteur culturel incapable de discuter avec les institutions qui n'ont pas du tout ce langage ?

R : Oui. Parce que les institutions elles ont une vision instrumentale de la culture. Donc on fait de la culture, parce que le développement culturel, cela permet à certaines banlieues d'avoir un développement aussi local, de faire de la réintégration sociale ou je ne sais quoi, enfin...on a un discours qui instrumentalise la culture.

Q : Donc là il y a un grand clivage entre instrumentalisation et non instrumentalisation qui recouvre le clivage secteur / institutions.

R : Oui, je crois ⁴³

• Quant au discours sur l'identité de l'Union Européenne :

Q : Où rencontrez vous le discours identitaire – du type promotion d'une identité européenne que l'on construit à long terme ?

R : On ne va pas le rencontrer dans le secteur culturel européen (...)

Le secteur n'utilise donc pas ce discours. Là encore il y a un grand clivage avec les institutions.

3 – Conclusion

Il ressort de cette analyse une profonde divergence d'approche entre le secteur culturel et les institutions européennes, en particulier la Commission. Deux « clashes » ont été identifiés :

- le refus de l'instrumentalisation de la culture par des considérations économiques.
- l'absence du discours sur l'identité de l'Union Européenne, tant utilisé par les institutions.

Cette différence viscérale d'approche a fait que le secteur culturel ne s'est intéressé que tardivement à l'Union Européenne :

« Le secteur, au niveau de la communauté européenne, il arrive en fait assez tardivement. Il arrive dans les années 90 »

Cependant, les choses vont en s'améliorant : le secteur est désormais conscient de l'enjeu européen :

Q : Le secteur évolue-t-il dans le bon sens. Prise de conscience, stagnation ?

R : Le secteur ? Oui. Forte prise de conscience. Très forte prise de conscience. A mon

avis dans les cinq ans qui viennent le Forum Européen pour les Arts et le Patrimoine a doublé son nombre de membres. Très forte prise de conscience.

Cette prise de conscience est telle que des organisations nationales (et non plus seulement européennes) s'adressent désormais directement à l'Union Européenne et aux lobbys culturels qui l'entourent.

« Effet local en fait (...) Maintenant, on a de plus en plus d'organisations qui ne sont pas des organisations européennes, mais nationales par exemple, ou régionales, qui sont intéressées par nos activités, parce qu'elles savent que par le biais de fonds structurels elles peuvent avoir des fonds pour la culture. Du coup elles s'intéressent à la politique culturelle européenne.

Q : Donc les acteurs nationaux maintenant, ...

R : Oui, investissent le champ culturel. Effectivement.

E – Le lobby culturel : le Forum Européen pour les Arts et le Patrimoine

1 – Le lobbyiste : un médiateur - interface

Il est sans doute artificiel de séparer *secteur* et *lobby* culturel, dans la mesure où l'un a clairement conscience de représenter les intérêts de l'autre. Cependant, nous étudions des *discours* ; il convient donc de distinguer :

- le discours *spontané* du secteur, essentiellement interne
- le discours *stratégique* du lobbyiste qui s'adresse non pas au secteur mais à différentes institutions, et qui pour cette raison prend des formes plus variées.

Pour préciser cette distinction, nous étudions le *Forum Européen pour les Arts et le Patrimoine*, dont la représentante permanente (coordinatrice) à Bruxelles est Marie-Laure Lulé. Le lecteur a déjà beaucoup entendu parler d'elle. Laissons là *enfin* se présenter :

« Je suis la coordinatrice du FEAP. Je travaille dans le secteur culturel depuis maintenant a peu près trois ans. J'ai été recrutée par le FEAP à la suite d'un stage. C'est une organisation, un forum politique qui regroupe aujourd'hui à peu près 80 membres du réseau culturel. Je suis en fait l'interface, à la fois entre les membres et les institutionnels et la presse. Mon rôle, au sein du Forum, c'est de faire en sorte que l'on trouve des positions communes appropriées qui soient lisibles pour les

institutionnels ; et inversement de faire comprendre aux institutionnels les façons de penser du secteur culturel »⁴⁴

Marie-Laure Lulé définit ici son rôle de lobbyiste en terme « d'interface », d'intermédiaire, de traductrice entre le secteur et les institutions. Ils ont des « façons de penser » distinctes, voir incompatibles. Le lobbyiste établit la communication entre les deux, en adaptant son discours à son interlocuteur.

« [Le lobbyiste] doit changer son discours en fonction de son interlocuteur. Ma position veut cela. Même vis-à-vis des membres du Forum, je sais que les artistes, les opérateurs du secteur culturel, ils aiment entendre un certain discours. Ils ont une façon de penser qui n'a rien à voir avec celle des institutions européennes. Si moi je leur sors un discours formel, juridique, institutionnalisant, etc., comme je le fais aux institutionnels de la Communauté européenne (Commission, Parlement, etc.) tu peux être sûr qu'au bout de cinq minutes, ils ont quitté la salle. C'est l'enfer ! Même vis-à-vis des gens dont je défends les intérêts, je n'ai pas le même discours !

Autrement dit l'action culturelle de l'Union Européenne elle n'est pas comprise de la même façon par les institutions et par ceux qui en bénéficient :

« Exact. Cela, c'est un grand 'clash', comme on dit. C'est un vrai problème. En fait ce n'est pas un problème de discours, c'est un réel problème de part et d'autre de compréhension du fonctionnement de chacun »

Le lobbyiste est chargé de parler les deux langues. Entrons plus avant dans l'organisation interne du *Forum Européen pour les Arts et le Patrimoine*.

2 – Origine et objectifs

Le FEAP est l'une des rares organisations de lobby culturel qui ne soit pas rattaché à une branche spécifique du secteur culturel. Ses objectifs sont de trois ordres :

1. du conseil aux institutions qui recherchent des financements. Il s'agit essentiellement d'un travail d'information et d'orientation. Le FEAP ne prend pas en charge les démarches d'obtention de financement pour le compte d'autres organisations. Les fondateurs du FEAP ont souhaité éviter de donner à leur organisation l'image d'un 'fournisseur de services'. Cette image entre peut-être en contradiction avec le discours interne du secteur. Cependant cette stratégie, en privant le FEAP de véritables fonds propres, présente le risque de limiter à terme son indépendance vis-à-vis de la Commission qui le finance très largement.

2. un suivi de l'action culturelle de l'Union Européenne dans son ensemble. En cela il est presque unique. Le FEAP tache « d'identifier et de présenter aux dirigeants de l'Union Européenne les besoins de la communauté artistique ». Il s'efforce de participer, autant que possible, aux procédures de prises de décision, en intervenant auprès de la Commission, du Parlement et du Conseil des Ministres.

« On ne défend pas des intérêts sectoriels d'un secteur culturel bien précis. Cela n'a rien à voir. (...) je ne défends pas les intérêts spécifiques du théâtre. Je défends des intérêts culturels plus globaux »

3. Une mise en réseau des organisations européennes. Le FEAP sert de nœud de connexion aux différentes organisations européennes d'art, de patrimoine, et des professionnels de la culture, et offre à ces dernières une représentation permanente à Bruxelles.

« le Forum Européen pour les Arts et le Patrimoine n'est pas un réseau. [C'est une organisation parapluie] qui regroupe des réseaux ainsi que des associations qui n'ont rien à voir avec des réseaux : la Fondation européenne de la culture, Eurocities, les Rencontres, certains théâtres ou certains festivals qui sont très voyants Ce ne sont pas des réseaux, dans l'absolu (...) Maintenant, [le FEAP est une organisation en parapluie] qui revendique la mise en place d'une politique culturelle »

Le FEAP organise une Assemblée générale au moins deux fois par an dans le pays de Présidence de l'Union. Les représentants du Parlement, de la Commission, du Conseil des ministres et du Conseil de l'Europe y sont systématiquement invités.

2 – Les membres

Il y a trois catégories d'adhérents au FEAP : membres effectifs, membres associés et souscripteurs.

1. Un cinquantaine de membres effectifs. Un nombre notable d'entre-elles regroupent elles-mêmes d'autres associations (*Association européenne des festivals, le Réseau européen des centres culturels, Alliance des organisations de compositeurs...*). Elles participent pleinement aux réunions du FEAP, aux décisions qui y sont prises, et sont constamment informées des activités du Forum et de ses publications. Les frais d'adhésion dépendent de la taille de l'organisation candidate, mais restent quoi qu'il en soit *symboliques* comparés aux frais réels de fonctionnement du Forum.

2. Une quinzaine de membres associés sont des organisations culturelles qui souhaitent s'impliquer dans les activités du FEAP, ses groupes de travail et ses réunions, sans toutefois faire partie de la structure même du Forum. Elles reçoivent les documents publiés par le Forum et paient des frais de participation à chaque réunion.
3. Les souscripteurs peuvent être soit des organisations soit des individus, qui demandent à recevoir les publications du Forum.

3 – Méthode de travail

Le FEAP fournit une assistance pratique à ses membres. Ces derniers peuvent bénéficier de quatre types de soutien :

• Information

Le FEAP publie quatre fois par an *Culture Alert*, une revue qui procure des informations récentes affectant le secteur culturel européen. *Culture Alert* propose également aux membres du FEAP de publier leurs opinions, ce qui peut leur donner l'occasion de se faire connaître et d'étendre leur financement. Comme le titre le souligne, *Culture Alert* est avant tout consacré aux débats qui font l'actualité. Le FEAP met également à la disposition de ses membres des publications *ad hoc*, des études, ainsi que les comptes-rendus de ses réunions.

• Stimulation du débat

A travers ses publications, son Assemblée Générale, et ses réunions, le FEAP s'efforce de stimuler les débats et de favoriser les discussions entre institutions et professionnels du secteur. Le FEAP souhaite ainsi jouer un rôle de *Forum*.

• Conseil.

Le FEAP peut procurer à ses membres des conseils informés sur des problèmes européens relatifs à la culture et au patrimoine. En particulier, il peut identifier pour leur compte, la personne à qui parler au sein des institutions européennes. Ce travail d'identification est la base de leur activité de conseil. Les moyens financiers limités du FEAP ne lui permettent pas d'engager systématiquement des études d'expertises.

• *Lobbying*

Bien que le FEAP ne se fasse représentant d'aucune des vues individuelles de ses membres, il exerce une fonction générale de lobby auprès des institutions européennes, sur des problèmes liés à la place de la culture dans la construction européenne, au financement européen des activités culturelles, au statut de l'artiste (protection sociale, éducation artistique), à la place de la culture dans la société de l'information.

Le FEAP travaille en liaison avec la Commission européenne, le Parlement européen, le Comité des Régions et le Conseil de Ministres. Il est aussi en contact avec le Conseil de l'Europe et l'UNESCO. Le message central du FEAP est la nécessité de placer ces questions en haut de l'agenda politique de l'Union. Parallèlement, le FEAP encourage ses membres à poursuivre leur propre lobby auprès des institutions nationales et européennes.

Les relations avec le Parlement sont particulièrement développées. La nouvelle législature est source d'espoir mais également d'angoisse pour le FEAP.

« Avec le nouveau Parlement on a un problème fondamental : les nouveaux parlementaires qui arrivent n'y connaissent rien. Ils ne connaissent pas les enjeux, ils ne connaissent pas le fonctionnement du système, ils ne connaissent pas les dossiers. Culture 2000 a été pré-négocié par d'autres parlementaires, pas par eux »⁴⁵

Le travail de lobbying du FEAP devra ainsi d'abord prendre la forme d'un effort « d'information et de formation », pour apprendre aux parlementaires « à voir grand » :

(...) il y a un effort de formation à faire, énorme. Au début [les parlementaires] vont tous avoir le vice de « faire dans le petit ». Pareil, toujours. Donc, il y a tout un effort de formation à faire, pour qu'ils voient grand.

Q : effort d'information ?

R : D'information certes, mais surtout de formation. Ça en est à ce stade là maintenant !

La législature sortante est jugée sévèrement : elle a été lente à comprendre les enjeux européens. « On a perdu du temps » dit la lobbyiste du FEAP.

« Pour faire en sorte qu'ils ne perdent pas autant de temps que les autres qui, il y a cinq ans, ont mis quatre ans avant de comprendre les enjeux européens. Là, il faut qu'en un an, [les parlementaires] aient bien compris l'ensemble des enjeux européens, pour pouvoir, dans un an, commencer à travailler sur de réelles questions européennes, et pas attendre les quatre ans qui viennent »

Le FEAP a ainsi un discours légèrement ‘paternaliste’ à l’égard des nouveaux parlementaires. Reste que ce discours est fondé sur l’expérience. Finalement, ce qui prévaut, c’est le sens de sa responsabilité à l’égard du secteur culturel :

« Tout dépendra des lobbys autour, qui doivent faire évidemment ce boulot là. Évidemment il n’y a personne d’autre à le faire[à part le FEAP]. On verra ce que cela donnera, s’ils comprennent vite les enjeux européens d’une politique culturelle. Ils vont demander peut-être à ce qu’on ait une proposition de politique culturelle. Ça ira peut être jusqu’à cela ».

4 – Spécificité de son discours

• Sources

Une étude des documents produits par le FEAP permet de mettre en relief son discours propre. Parmi ces documents on notera :

- les positions officielles du FEAP sur les programmes communautaires (Kaléidoscope, Raphaël, *Culture 2000*) arrêtées à la suite de la consultation des ses membres ou approuvées lors de l’Assemblée générale.
- *Article 128 du Traité de Maastricht : Suggestion en vue de la révision lors de la Conférence inter gouvernementale de 1996*, juillet 1995
- Dossier d’information à l’attention des parlementaires de la nouvelle législature, contenant une lettre du président du FEAP, un dossier sur la place de la Culture dans les Affaires de l’Union Européenne, et une proposition d’agenda pour le Parlement en 1999.
- *Culture Alert*, n° 17, printemps 1999
- Nos deux entretiens avec Marie-Laure Lulé.

• Les thématiques récurrentes

L’analyse des documents cités permet de mettre en relief des préoccupations récurrentes :

- Une préoccupation budgétaire : l’Union Européenne ne met pas les moyens nécessaires à la réalisation de ses ambitions culturelles. Pour insister sur ce point, le FEAP a lancé un ‘slogan’, une ‘image cognitive’ au sens de Muller, qui a connu un grand succès auprès de certains parlementaires.

« Un euro par citoyen pour la culture » Ce slogan venait du FEAP pour le programme Culture 2000. On a maintenant cette idée d’un Euro par citoyen

pour la prise en compte des aspects culturels pour l'ensemble des politiques européennes »

- La volonté d'introduire le discours interne dans la législation, en insistant sur la « valeur intrinsèque » des activités culturelles, indépendante de sa contribution à l'économie, l'éducation, les relations extérieures de l'Union, etc. Cette valeur intrinsèque est parfois décrite comme une contribution au développement et à l'épanouissement individuel - ce qui renvoie directement à la version humaniste du discours interne, que nous avons étudié dans notre troisième partie.
- Nécessité de promotion de véritables « réseaux » culturels (*networks*). C'est l'une des préoccupations apparentes de la Commission, puisque ne sont éligibles que des projets qui mettent en relations un nombre minimum d'États membres. Pour certaines actions, le projet *Culture 2000* porte ce chiffre à Sept. Cependant, les membres du FEAP regrettent que la « définition institutionnelle » du mot « réseau » prenne la forme d'une « action impliquant plusieurs opérateurs européens ».

Q : La mise en réseau, c'est l'un des grands objectifs de l'action culturelle de l'Union Européenne ?

R : Et bien justement ça ne l'est pas. (...) Le mot réseau n'apparaît pas dans l'Article 128. Ce qui est dingue ! (...)

Q : A la lecture des programmes de l'Union, on a tout de même l'impression que ces derniers favorisent les réseaux. De l'argent est accordé aux projets qui mettent en réseaux, différents opérateurs. Trois, quatre.

R : Non. Cela c'est la définition institutionnelle du mot 'réseau'. Quatre opérateurs qui se mettent ensemble sur un projet précis, c'est un réseau. (...) Oui, mais un réseau culturel, ce n'est pas cela. C'est quelque chose qui existe de puis longtemps, qui est quasi organique dans le fonctionnement. Qui regroupe un ensemble d'opérateur d'un même secteur – si je prends le théâtre par exemple, ITM [Informal European Theater Meeting], qui est un réseau de théâtre, qui aujourd'hui regroupe à peu près 400 théâtres. Quand 4 théâtres se réunissent dans ITM sur un projet, ce n'est réseau. Le réseau c'est ITM, ce n'est pas le projet spécifique. Quatre opérateurs qui se réunissent sur un projet, c'est un projet. Ce n'est pas un réseau. Et là où les institutionnels ne comprennent pas, c'est qu'ils soutiennent qu'à partir du moment où l'on a sept partenaires, on a déjà constitué un réseau. C'est une erreur.

Par conséquent, le FEAP demande de façon récurrente à ce que priorité soit donnée au développement de nouveaux réseaux (de long terme) à travers une aide de fonctionnement, plutôt qu'aux « projets » qui sont à eux-mêmes leur propre fin et qui sont de toute façon mieux placés pour mobiliser des financements extérieurs.

- Une thématique de l'accès démocratique est aussi très présente. Pour ne prendre qu'un exemple, le FEAP propose de modifier la section 2 de l'Article 128 qui fait référence « au soutien à la création artistique et littéraire ». Il propose d'ajouter à la notion de création, celle de « diffusion ».
- Une thématique de la transparence du processus de sélection des projets candidats. Le secteur culturel dans son ensemble s'est plaint du manque de transparence, de la lourdeur bureaucratique, du voile d'ignorance qui recouvre les critères de sélection (à ne pas confondre avec les critères légaux d'éligibilité qui sont clairs). Notre entretien avec Pyrrhus Mercouri, qui a travaillé à la DG X, a mis en évidence cette pesanteur procédurale.
- Thématique de la consultation. Le FEAP regrette que la Commission ne consulte pas le secteur sur une base régulière. Il propose au Parlement d'exiger de la Commission la mise en place, auprès d'elle, d'une représentation permanente du secteur culturel.
- Volonté de modifier la procédure législative qui s'applique pour les affaires culturelles : le vote du Conseil à la majorité qualifiée devrait remplacer la règle de l'unanimité. L'objectif est simple : éviter que le budget ou l'action culturelle de l'Union ne soit « pris en otage » [vocabulaire récurrent dans le langage du FEAP, autre 'image' au sens de Muller] par un unique gouvernement réticent.

NOTES DE LA QUATRIEME PARTIE

- ¹ Extrait du second entretien avec Marie Laure Lulé, coordinatrice du *Forum Européen pour les Arts et le Patrimoine*. L'entretien est reproduit en Annexe.
- ² Tsebelis, *The Power of the Parliament as a Conditional Agenda Setter*, *American Political Science Review*, Vol. 88, No1, March 1994, p128-142.
- ³ Geoffrey Garrett, *From the Luxembourg compromise to the co-decision : decision making in the European Union*, *Electoral Studies*, Vol.14, No.3, p. 289-308.
- ⁴ Martin Westlake, *The European Parliament Emerging Powers of Appointment*, *Journal of Common Market Studies*, Vol.36, No.3, September 1998, p. 431-444.
- ⁵ Extrait du site Internet de la DG X, accessible à partir de
- ⁶ Entretien avec Marie Laure Lulé.
- ⁷ Voir notre cinquième partie
- ⁸ Entretien avec Marie-Laure Lulé.
- ⁹ Second entretien avec Marie Laure Lulé
- ¹⁰ Voir la troisième partie, section II.
- ¹¹ COM(94) 356, 27.07.94. Proposition de décision. Programme Kaléidoscope, Article 3. Paragraphe 4.
- ¹² COM(1998) 266, Bruxelles, le 06.05 1998, Proposition de décision, Programme Culture 2000, Annexe, a propos de « l'action 3 ». P. 22
- ¹³ Entretien avec Mr Pyrrhus Mercouri à Bruxelles. Août 1999.
- ¹⁴ Proposition de décision du Parlement Européen et du Conseil, établissant le programme « Ariane ». Article 2.
- ¹⁵ COM(1998) 266. *Proposition de décision du Parlement Européen et du Conseil. Programme « Culture 2000 »*, p. 1
- ¹⁶ COM(1998) 266, p. 1
- ¹⁷ COM(1998) 266, p. 4.
- ¹⁸ Voir troisième partie, section III
- ¹⁹ *Culture, Industries culturelles et emploi*, document de travail de la Commission, 14 Mai 1998, p.27
- ²⁰ *Community support for culture, A study carried out for the Commission of the EC*, Bates & Wacker, June 1993.
- ²¹ Marcelino Oreja, *Les Fondements de l'action culturelle de la Communauté européenne*, Discours prononcé au Palais Ferstel à Vienne le 6 Mars 1997
- ²² Audition de Madame Reding, devant la Commission Parlementaire, p.4
- ²³ *La culture, une ressource pour les régions*, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1998, p.4
- ²⁴ COM (1998) 266 Final, p.3.
- ²⁵ COM (1998) 266 Final, p.3-4
- ²⁶ Premier entretien avec Marie-Laure Lulé.
- ²⁷ COM(1998) 350 final - 97/0290(COD). *Proposition modifiée de décision du Parlement européen et du Conseil concernant l'établissement d'une action communautaire en faveur de la manifestation "Ville européenne de la culture"* (JO no C 208/98, p. 6) *Présentée par la Commission le 27 mai 1998*
- ²⁸ Amendement 15, portant sur l'article 2.
- ²⁹ Amendement 20, portant sur l'article 6.
- ³⁰ Voir notre troisième partie.
- ³¹ Deuxième amendement, portant sur le Titre et ses considérants.
- ³² Quatrième amendement portant sur le deuxième considérant du Titre.
- ³³ Notamment dans l'objectif c) défini à l'Article 2
- ³⁴ Premier Entretien avec Marie-Laure Lulé
- ³⁵ Ce Forum est à la préparation du programme « Culture 2000 ». Voir notre Cinquième partie.
- ³⁶ Rencontres du 24 et 25 mars 1995, au Futuroscope de Poitiers : « Culture, collectivités territoriales et construction européenne ».
- ³⁷ Document non publié, gracieusement fourni par Marie-Laure Lulé.
- ³⁸ Document publié dans le Communiqué de presse du Conseil des ministres tenu au Luxembourg, le 28 Juin 1999. Ce document n'est endossé que par six membres du conseil.
- ³⁹ Voir Première Partie.

⁴⁰ Opinion du Comité des Régions sur la Communication de la Commission concernant le Programme Culture 2000. Bruxelles, le 18/19 Novembre 1998, CdR 227/98 final.

⁴¹ *Politique Culturelles et Régions en Europe*, Mireille Pongy, Guy Saez, L'Harmattan, 1994. En particulier le chapitre 5. pp 289-311.

⁴² COM(1998) 266 final Bruxelles, le 06.05 1998, p. 10

⁴³ Second entretien avec Marie-Laure Lulé

⁴⁴ Premier entretien avec Marie-Laure Lulé.

⁴⁵ Premier entretien avec Marie Laure Lulé.

CINQUIEME PARTIE

L'ACTION CULTURELLE DE L'UNION EUROPEENNE ET SON REFERENTIEL

Introduction

Nous avons désormais toutes les cartes en main pour comprendre la nature et l'origine du référentiel de l'action culturelle de l'Union. Nous disposons en effet d'une vue claire :

- des référentiels nationaux et de leur dynamique
- des discours idéaux typiques sur l'action culturelle
- des positions de pouvoir de chaque médiateur de l'Arène et du Forum ainsi que de leurs discours propres.

Quittant l'étude de la structure de l'Arène et du Forum, nous analysons maintenant la législation et l'action effectives de l'Union pour déterminer :

- 1) le mode d'accès, au cours du temps, à l'agenda politique de l'Union des questions culturelles
- 2) les discours (et donc les médiateurs) auxquels les décideurs ont été sensibles, ceux qu'ils ont laissés de côté
- 3) l'évolution dynamique du référentiel d'action de l'Union

Les réponses à ces différentes questions permettront de traiter notre question initiale : l'émergence de la Culture comme nouveau champ d'action de l'Union, est-elle l'expression d'une nouvelle logique d'intégration européenne ?

I – Les origines : 1971 - 1991

A – L'accès de la culture à l'agenda de la Communauté

Comme le souligne Pierre Muller, il n'y pas de mode d'accès type à l'agenda de l'Union Européenne. Ces modes sont mouvants, variables selon les secteurs¹. Qu'en est-il des questions culturelles ?

1 – Un accès à l'agenda sans base légale

Celles-ci sont apparues sur l'agenda de la Communauté dans les années soixante-dix, soit longtemps avant qu'elle ne dispose d'une compétence légale en la matière. En effet cette compétence n'est reconnue que lors de la signature du Traité de Maastricht.

Ce décalage dresse de lui-même un tableau des positions respectives des différents médiateurs. Si la base légale est absente alors que l'action des institutions est déjà là, il faut conclure que l'accès à l'agenda des questions culturelles est originellement le résultat d'initiatives prises par les institutions supranationales (Parlement et Commission), à l'encontre de la volonté de *certain*s gouvernements nationaux.

S'il y avait eu un clair consensus entre gouvernements sur l'opportunité d'une action culturelle de la Communauté, l'Article 128 serait apparu plus tôt. Notons qu'en 1986, alors que la Communauté a lancé ses premières actions une dizaine d'années auparavant, l'Acte Unique n'aborde toujours pas la question de la compétence culturelle. Cela montre bien la réticence de certains États ; or l'unanimité est toujours requise pour créer une nouvelle compétence communautaire.

Ainsi, cet important contraste chronologique (près de vingt ans s'écoulent entre action communautaire et mise en place d'une base légale) montre que l'accès à l'agenda communautaire des questions culturelles est dû aux institutions européennes supranationales de l'Arène – à savoir le Parlement, la Commission et sans doute aussi la Cour de Justice (que nous avons toutefois décidé de ne pas étudier²).

2 – Le rôle d'initiateur (*first mover*) du Parlement européen

C'est le Parlement Européen qui le premier exige un engagement communautaire dans les questions culturelles. Déjà en **1974**, le Parlement proposait une action systématique de protection du patrimoine culturel européen. Le rapport de Lady Elles (député britannique conservatrice) peut être considéré comme la première proposition importante³.

Le Parlement a pris sur lui l'initiative de voter la première ligne budgétaire de la Communauté jamais dédiée à des activités spécifiquement culturelles. Nous sommes en **1976**. Elle s'élève à 26.700 Ecus. Les crédits accordés par le Parlement vont monter rapidement (en millions d'Ecus) ⁴:

1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
0.026	0.1	018	0.315	0.570	0.780	0.686	1.285	1.7	2.380	2.490	6.442	11.47

Tout au long de la période 1976-1991, le Parlement européen a constamment été en faveur d'une communautarisation d'un nombre grandissant d'actions culturelles. Son enthousiasme continu pour la promotion des arts et du patrimoine est symbolisé par le mécénat direct qu'il exerce auprès des jeunes artistes européens : il possède sa collection personnelle d'œuvres. Il a également tâché de s'identifier systématiquement aux événements culturels d'envergure européenne.

Nous allons bientôt insister sur le rôle de la Commission puis du Conseil des ministres. Il faudra alors garder en mémoire l'enthousiasme parlementaire qui constitue « l'arrière plan » essentiel des développements ultérieurs. Notons qu'il est parfois difficile de déterminer l'institution qui a conçu un projet donné. Le Parlement est derrière plus d'initiatives que l'étude de l'action de la Commission et du Conseil laisse parfois croire. Un extrait de notre entretien avec Pyrrhus Mercouri éclaire ce point :

R : Since 1984, the Commission got mission, from the Council to support pilot schemes. I mean "experimental ad hoc projects". (...) The sums of money were very small : 5- 6 millions Euros a year.

Q : What institutions would you say that pushed for such schemes ?

R : The Parliament through resolutions.

Q : And the Council, you were saying...

R : The Council just gave permission. The Council has the power of taking the final decision. And we are talking about very modest sums.

On voit ici que derrière une décision du Conseil se cache une résolution du Parlement. Le message est clair : ne pas sous-estimer le rôle moteur du Parlement dans les développements qui suivent.

3 – « L'opportuniste résolu » de la Commission (Cram, 1994)

L'activisme de la Commission, même s'il est second dans le temps, fait très vite écho à celui des parlementaires. Les budgets dégagés par le Parlement sont utilisés par la Commission

pour ouvrir la voie à un nouveau champ de compétence qu'elle va très vite apprécier et rechercher à étendre.

1) Modélisation du comportement de la Commission

Deux auteurs nous aident à analyser la démarche de la Commission :

- Le politologue Giandomenico Majone⁵, a proposé une modélisation du comportement de la Commission qui est depuis généralement accepté. Il suppose que cette dernière cherche à maximiser l'étendue de son domaine de compétence. En cela elle n'est pas une bureaucratie classique, ces dernières étant généralement modélisées en supposant qu'elles maximisent leur *budget*.
- Laura Cram a mis, quant à elle, en avant le concept « d'opportuniste résolu » (*purposeful opportunist*) pour décrire la Commission. Son analyse est reprise par de nombreux politologues, et même appliqué à d'autres institutions (à la cour de Justice par exemple).

Ce concept signifie que :

*« The Commission has a notion of its overall objectives and aims but is quite flexible as to the means of achieving them. Each individual Directorate General has different techniques, in different contexts (...) as to the battle to get its proposal on to the official agenda »*⁶

Le concept « d'opportuniste résolu » insiste donc sur le fait que la Commission connaît ses objectifs (Cram accepte la modélisation de Majone) et met en place, suivant le contexte, des stratégies différentes.

*“Much of the activity of the European Commission might well be interpreted as an attempt to expand gradually the scope of Union competence without alienating national governments or powerful sectoral interests. The Commission, acting as a ‘purposeful opportunist’, has employed a variety of techniques (...)”*⁷

Cram, étudiant la DG V (emploi et affaires sociales) et la DG XIII (télécommunication et industries de l'information) donne quelques exemples de cette 'variété de techniques' :

- Rôle d'initiateur et de coordinateur de la coopération des industries privée du secteur (DG XIII)
- Création progressive d'un précédent d'action communautaire par l'utilisation du « soft Law » (législation non contraignante, petits programmes pilotes, recommandations...).

La signification politique de ces petites actions ne doit pas être sous-estimée : elles permettent ensuite de justifier des plus grandes actions. La Commission dit

alors au Conseil : « la Communauté agit depuis longtemps dans le secteur ... ».

L'exemple typique est ici la politique sociale (DG V).

Cette technique est utilisée lorsque la Commission a peu de marge de manœuvre.

Dans le cas de l'action sociale, elle faisait face au veto inévitable du Royaume-Uni, ainsi qu'à l'hostilité des grandes industries.

Enfin, notons que la Commission attend pour agir des « fenêtres d'opportunité » (*windows of opportunity*) qui créent un contexte favorable à l'action, donnent à celle-ci une légitimité ponctuelle qu'elle doit saisir : un événement, une déclaration, un vote parlementaire, etc. Elle doit alors réagir vite. Dans le cas de l'action culturelle, la « fenêtre d'opportunité » déterminante fut l'initiative du Parlement.

Nous retenons des travaux Majone et de Cram que 1) la priorité de la Commission est l'extension de son domaine de compétence 2) qu'elle utilise pour ce faire technique spécifique au contexte d'action (défini par la position du secteur et les positions des gouvernements).

Ne disposant pas de base légale spécifique, ne disposant de fait que de l'appui des parlementaires (qui à cette époque n'ont pas une grande influence dans les procédures législatives de la Communauté), la Commission met en place une stratégie précise pour faire accepter sa démarche à des gouvernements nationaux peu enthousiastes. Cette stratégie a deux aspects discursifs :

- éviter de parler de *politique*
- justifier l'action par le marché commun

Elle se traduit par l'utilisation de ce que les auteurs anglo-saxons appellent le « *soft law* », c'est à dire essentiellement par la publication de déclaration de principes, qui créent cependant un « précédent » sur la base duquel, le temps aidant, on peut tenter de légitimer de nouvelles actions.

2) Technique n°1 : parler d'action, non pas de politique culturelle

La Commission, jusque très récemment, a toujours pris soin de distinguer « action » et « politique » culturelles. En 1977, dans sa première communication sur *L'action de la Communauté dans le secteur culturel*, elle déclare :

« *It is unthinkable that the European Community should attempt recommending a European cultural policy* »⁸

Cependant, quatre phrases plus loin, « l'impensable » est placé sur l'agenda :

« In full awareness of the European dimension of culture, whose scope and richness are due as much to differences as to similarities, Community action, could and should, be developed in the cultural sector »⁹

Voilà un brillant exercice de manipulation discursive. La distinction introduite par la Commission n'est là que pour éviter le tabou de l'absence de compétence communautaire. Cette dialectique résume le mode de mise sur agenda qu'ont connu les questions culturelles : une politique ne peut relever que de la décision des gouvernements ; une action peut venir de la Commission. Pour mesurer le chemin parcouru depuis, soulignons que M. Spyridon Pappas, actuel directeur général la DG X, n'a pas peur de déclarer, à propos du nouveau programme *Culture 2000* :

« La proposition de la Commission (connue sous le nom de "Culture 2000") d'une politique culturelle globale d'ici à l'an 2005 a pour but d'ouvrir un dialogue permanent et d'aider les peuples de l'Europe à se connaître et à mieux se comprendre en soutenant les politiques culturelles nationales (...) »¹⁰

Cette évolution discursive radicale est le signe de la réussite de la stratégie de la Commission.

3) Technique N°2 : justifier son « action » au nom du Marché commun.

Privée de base légale, l'activisme culturel de la Commission a spontanément cherché à se protéger sous le masque des nécessités du marché commun. Marie-Laure Lulé nous dit :

R : En 1977, on a une première communication de la Commission qui sort, qui est orientée sur ses compétences propres, c'est à dire seulement la notion de marché intérieur: circulation des biens culturels, circulation des bien artistiques, etc.. Donc le discours effectivement prend une dimension économique avant tout.

Q : Parce que c'est la base juridique sur laquelle elle peut agir ?

R : Exactement, il n'y en a pas d'autre. Il faut (...) évoluer dans des cadres « légaux » (...)

Aussi la Commission propose-t-elle dans les années soixante-dix une définition de la culture qui place naturellement celle-ci dans son champ de compétence :

“What is meant by the cultural sector ? It covers all undertakings and person devoted to the conservation, exploitation production and distribution of cultural goods and activities”¹¹

Elle tire elle-même les conséquences de cette définition : la culture est un champ naturel d'action de la Communauté :

« The key words 'production', 'distribution', and 'goods' suggest that economic and social problems are also involved and these come within Community's terms of reference »

Ainsi, par la magie du syllogisme, la Commission prévient la critique selon laquelle la culture n'est pas l'un des ses champs de compétences. Une fois que les questions culturelles sont conçues comme décomposables en une somme de questions économiques et sociales, elles apparaissent nécessairement sur l'agenda de la Communauté. Le dernier pas à faire, est alors de redéfinir le concept même d'artiste ! Qu'à cela ne tienne :

« The Commission of the European Communities prefers the expression 'cultural worker' to the more traditional one of 'artist'. 'Cultural worker' has the advantage of clearly indicating that the persons in question by no means live in a legendary world of facility and fantasy (...) »¹²

Comme le fait remarquer Terry Sandell ¹³ de façon amusée, la Commission utilise un vocabulaire marxiste, qui rabat la culture sur sa « vérité économique ». Cependant, il n'y a ici rien d'idéologique, mais une simple stratégie discursive qui cherche à donner un fondement légitime à une action.

La Commission a fait face à de sérieuses critiques de la part de certains membres. Gaston Thorn, le Président de la Commission européenne à l'époque, se veut rassurant :

« To serve culture, there is no need for the Community to encroach on the responsibilities of governments or of other international organisations (...) it simply has to keep firmly within the bounds of competence assigned to it, which are already wide enough »¹⁴

La réaction des États membres à l'activisme des institutions n'a été ni claire ni uniforme. Le Conseil a globalement « laissé faire » pour trois raisons :

- 1) il a été sensible à l'argumentation de la Commission.
 - 2) il était divisé sur la question, ce qui le rendait incapable de prendre position sur l'action de la Commission. Parmi les quatre plus puissants pays de la Communauté d'alors, deux sont alors en faveur d'une action européenne pour la culture (France et Italie), deux sont réticents (Royaume Uni et Allemagne).
 - 3) l'ampleur des projets et des sommes consacrées n'avait rien d'effrayant.
- Approfondissons maintenant notre analyse du rôle du Conseil.

4 – L'implication progressive du Conseil

Le Conseil, au départ paralysé parce que divisé, a progressivement reconnu l'importance d'une considération communautaire des questions culturelles. Ce changement progressif s'est manifesté ¹⁵ :

- en 1983, par la *Déclaration solennelle sur l'Union Européenne* signée par les chefs d'États, qui reconnaît l'importance de la « coopération culturelle ». Ce texte est un premier pas sur la voix de la légitimation de l'agenda de la Commission. Au-delà d'une simple déclaration de principe, le Conseil ordonne :
 1. l'examen de l'opportunité d'engager une action commune en vue de protéger, mettre en valeur et sauvegarder le patrimoine culturel.
 2. l'examen de la possibilité de promouvoir des activités communes dans le domaine de la diffusion culturelle, en particulier les moyens audiovisuels.
 3. Une amélioration de la connaissance des autres États membres de la Communauté et une meilleure information sur l'histoire et la culture européennes en vue de promouvoir une conscience européenne.

- en Juillet 1984, par les premières résolutions du Conseil portant exclusivement sur des questions culturelles - audiovisuelles en réalité : l'une pour combattre le piratage vidéo, la deuxième pour « rationaliser la distribution cinématographique », la dernière pour « s'assurer qu'une place appropriée est réservée pour les programmes audiovisuels d'origine européenne ».

- A partir de 1985, avec la réunion régulière des Ministres européens responsables de la Culture. Un bouquet de nouvelles régulations est adopté. Les sujets discutés en Conseil sont encore aléatoires, pour la simple raison que les ministres ne s'accordent que sur peu de sujets.

Les réunions sont difficiles et aboutissent parfois à des échecs préjudiciables à l'image du Conseil des Ministres de la Culture. On notera en particulier l'échec du projet de Fondation Culturelle Européenne, censée être créée à Paris. Sa mise en place fut décidée en 1982 par les chefs d'États. Elle ne vit cependant jamais le jour : « *There was an embarrassing lack of community will and funding* »¹⁶. Certaines actions lancées à la même époque ont cependant connu un sort plus heureux – en particulier les Villes Européennes de la culture que nous analysons plus loin.

- En 1986, quatre résolutions sont adoptées. Les deux plus importantes sont la décision d'encourager le mécénat d'entreprise et celle de développer la coopération dans la conservation du patrimoine architectural européen.

- En 1987, le Conseil s'accorde sur un programme pilote de soutien à la traduction d'importantes œuvres littéraires européennes.
- En 1988, un grand changement prend place : le Conseil des Ministres de la Culture réorganise ses méthodes de travail pour en augmenter l'efficacité (Journal Officiel C197, 27.7.88). Désormais, un Comité de Représentants Permanents prépare ses réunions : la culture entre au COREPER. Ce comité, définit l'agenda du Conseil, évalue les proportions, s'assure que les décisions sont appliquées.

Ainsi à la fin des années quatre-vingts, les résolutions et les pratiques du Conseil acceptent implicitement la compétence culturelle de la Communauté. Les différences de vue entre États membres sont toutefois restées telles que l'Acte Unique de 1986 ne fait mention d'aucune compétence culturelle légale. Il faudra attendre Maastricht.

- de 1988 à 1993, le Conseil continue de s'accorder sur de nombreuses résolutions. Certaines sont de simples commentaires sur l'action de la Commission (ex : sur les questions de copyright). D'autres suggèrent à la Commission d'engager de nouvelles actions (ex : une résolution pour la promotion du théâtre en Europe). Les sujets couverts vont du hautement technique (protection des trésors nationaux dans le contexte du marché unique de 1992) au conjoncturel (décision de financement de cérémonies de commémoration de la mort de Christopher Marlowe ou de Carlo Goldoni).

5 – Les médiateurs absents

On voit clairement que le secteur culturel européen n'a joué aucun rôle dans l'accès des questions culturelles à l'agenda politique de la Communauté. Les régions également sont absentes du processus. La communauté épistémique n'a pas été mobilisée non plus. Les parlements nationaux, de même.

B – Les premières initiatives culturelles et leur référentiel d'action

Au-delà des actions de régulations, qui se sont surtout développées à l'approche de l'Acte Unique de 1987, et qui se basent essentiellement sur un référentiel conflictuel et mal défini de protection du secteur et d'application des lois du marché commun, des initiatives de soutien direct aux activités culturelles sont apparues.

1 – L'action réglementaire

La démarche réglementaire est l'une des caractéristiques fondamentales de l'action de la Commission. C'est le politologue Giandomenico Majone¹⁷, qui a le plus théorisé ce point. La Commission, on l'a vu, cherche à *maximiser son domaine de compétence*. Pour ce faire, elle a tendance à réglementer, c'est à dire à produire des normes dont les conséquences financières sont prises en charge par les agents privés. La réglementation coûte simplement moins cher que les actions distributives. Elle est l'instrument privilégié de la Commission parce que sa contrainte budgétaire est très stricte : le budget de l'Union est faible en regard de son PIB, et est contrôlé de près par les États (il suffit de penser à l'accord budgétaire *Agenda 2000* de Mars 1999).

La Commission tente de - et parvient à - faire approuver des règlements liés à différents aspects du marché commun :

- Liberté de mouvement des professionnels. Tout vecteur d'activité économique doit pouvoir circuler librement dans l'Union. La directive sur la reconnaissance mutuelle de la qualification d'architecte¹⁸ est l'une des rares qui ait spécifiquement traité au secteur culturel.
- Propriété intellectuelle et copyright. Ce domaine a donné lieu à de nombreux règlements cherchant toutes à renforcer les droits du créateur, aux dépens du diffuseur. L'harmonisation des législations européennes est aujourd'hui bien avancée.
- Taxation. Des taux préférentiels de TVA pour les biens culturels sont admis au sein de la Communauté sous certaines limites.
- Compétition. Il y a une claire contradiction entre le principe de compétition (Article 85) et les pratiques nationales généralisées de soutien public aux activités culturelles.

Ce point a longtemps été laissé en suspens. Ce n'est que lors du Traité de Maastricht, que les États introduisent un nouvel article rendant légales ces pratiques (Article 92.d) dans certaines limites.

- Liberté de mouvement des biens. Ce principe fondamental de la Communauté pose un problème spécifique lorsqu'il s'agit de biens culturels : un pays peut être dépouillé de son patrimoine culturel au profit du plus offrant. Des définitions harmonisées du concept de « trésor national » ont été adoptées pour protéger ceux du marché commun. L'Italie a été l'un des grands promoteurs de cette démarche.

Cette liste ne doit pas laisser croire que l'action réglementaire de la Communauté répond à un référentiel clair. A l'inverse, ce référentiel est mal défini car conflictuel. Deux principes contradictoires sont en effet à l'œuvre :

- la protection du secteur culturel
- l'application des règles du marché commun

Un rapport d'avril 1996 de la Commission européenne, reconnaît que le premier impératif n'a pas toujours eu priorité dans les décisions du Conseil. C'est l'une des conclusions centrales du *Premier Rapport sur la prise en compte des aspects culturels dans l'action de la Communauté européenne*¹⁹. Les principes du marché commun ont en réalité souvent primé.

2 – Les initiatives proprement culturelles

Les actions culturelles de la Communauté Européenne (jusqu'au tournant de Maastricht) peuvent être réparties en 5 catégories. Leur naissance intervient avant même les débuts de l'action réglementaire.

1. soutien aux actions de mise en valeur du patrimoine d'importance européenne

Les toutes premières initiatives, on l'a dit, sont dues au Parlement européen et sont liées à la préservation du patrimoine. Elles ont d'abord pris la forme d'aides d'urgence accordées à des sites de valeur symbolique européenne, au début des années quatre-vingt (Parthénon, Venise, etc.) A la question « Do you have any idea about the original motivation of the Parliament ? » M. Mercuri déclare :

“There were certainly emblematic monuments, the Acropolis, the Parthenon in particular. In Lisbon, the monasteries destroyed by the fire are very rare and peculiar entities. The symbolic things of European importance. It is no accident that Geeks pushed for it”

Le Parlement demanda à la Commission de gérer ces actions *ad hoc*, ce qu'elle fit sans se faire prier. M. Mercuri estime que ces aides directes de la Commission, du fait de l'absence de lourdeur bureaucratique, étaient excellentes :

They were just individual conservation schemes. So a cultural organisation could apply without great effort directly to DG X. So from 1984, the DG X of the European Commission was supporting high quality individual controlled projects. It was a pity that it ended.

Les fonds ont été distribués selon une priorité fondamentale : la conservation de sites d'importance européenne. L'impact économique des actions a aussi été considéré, mais semble avoir été beaucoup moins pris en compte. Les aides ont pris deux formes : prêts à faible taux d'intérêt (accordé par la Banque Européenne d'Investissement) ou subvention directe qui peuvent couvrir de 5% à 25% des coûts.

En 1982-83, trois projets sont soutenus (le Musée de Milos en Grèce, le Palais de Doges à Venise, le Parthénon à Athènes). En 1984, douze projets ; treize en 1986. Depuis 1989, suite à une réforme de la DG X insistant sur la transparence des critères de sélection, les projets sont retenus selon des thèmes annuels : « Monuments historiques des sociétés urbaines et rurales » en 1990, « Production industrielle, agriculture et artisanat » en 1991, « Restauration de monuments au sein de leur environnement urbain » en 1992, « Conservation de jardins historiques » en 1993.

Le référentiel d'action est clair, et se retrouve dans les appels du Parlement : la préservation du patrimoine d'importance européenne pour favoriser une identité européenne. Le secteur est ici instrumentalisé au profit d'objectifs qui, en dernière analyse sont politiques.

2. soutien à la création d'institutions culturelles d'envergure européenne

Il y a plusieurs exemples dignes d'intérêt dans cette catégorie, qui dévoilent un type de soutien que l'on peut qualifier de *had hoc*, opportuniste, réactif. L'histoire de l'Orchestre des Jeunes de l'Union Européenne (*European Community Youth Orchestra*) mérite en elle-même une étude complète. Notons simplement que son succès s'est fondé sur l'idéalisme et la forte personnalité de son Secrétaire Général américain, Joy Bryer. Celui-ci a su parler comme il convenait aux parlementaires européens et à la Commission, ce qui nous donne une idée du référentiel d'action de ces derniers. Il utilisa ainsi toutes les ressources de son sentimentalisme politique, sa 'grande vision' pour l'Europe, son enthousiasme pour ces jeunes européens

« travaillant main dans la main pour faire vibrer le langage commun de la tradition musicale européenne »²⁰.

Ce discours alla droit au but. La résolution pour la création de l'Orchestre fut formellement proposée en 1974 par Lady Elles, parlementaire britannique conservatrice, au Comité parlementaire des Affaires culturelles et de la Jeunesse. La résolution est votée dans l'enthousiasme général en 1976. La Commission confirme immédiatement son patronage : elle financera désormais l'Orchestre par le biais de bourses d'études aux musiciens et d'une subvention annuelle accordée à l'Orchestre dans son ensemble.

Là encore le référentiel d'action est clair : promouvoir l'image de la Communauté, affermir les symboles d'une identité européenne, donner une dimension citoyenne à son action. Il y a bien d'autres exemples ²¹ que nous pourrions analyser, mais ils ne feraient que confirmer cette conclusion.

Reste que ces projets ont toujours été modestes. Les projets réellement ambitieux, comme la Fondation Européenne de la Culture 'à Paris', n'ont pas vu le jour. La raison est à chercher

- 1) dans la faiblesse de la position du référentiel d'action culturelle dans le référentiel global de la Communauté
- 2) dans la résistance persistante de certains membres du Conseil

Le référentiel à l'œuvre dans le soutien communautaire aux institutions d'envergure européenne insiste sur la promotion de l'image de la Communauté elle-même, par une plus grande visibilité. Il s'inscrit ainsi dans la réflexion jumelle sur l'identité européenne et sur l'identité de la Communauté.

3. soutien à des événements ponctuels

La Communauté européenne a fait preuves dans ces années d'une propension persistante à soutenir d'une façon déstructurée, presque aléatoire, des événements très ponctuels, dont les critères de sélections ont été un mystère pour bien des opérateurs culturels.

Cette impression du secteur culturel est bien synthétisée dans une publication du réseau européen *Informal European Theatre Meeting (IETM)* :

« The European Community has a bit of a problem with the arts. For a start, no-one quite knows why it does what it does, why this project is rumoured to have got money from somewhere, or that one appears 'under the patronage' of the Commission »²²

Il faut ajouter que la plupart des critiques à l'encontre des décisions culturelles de la Communauté sont en réalité des critiques à l'encontre du fonctionnement interne de la DG X. Cette dernière a réagi aux critiques :

- En 1990, un premier effort de rationalisation et de plus grande transparence de l'action culturelle de la Commission prend place à travers la création du programme *Platform Europe* (« L'Europe en scène »).
- Le programme **Kaléidoscope** découle du programme précédent. Mis en place en 1992-1993, il est avant tout conçu pour clarifier les critères de sélection, et améliorer la transparence des décisions de la DG X. Ces derniers, qui mettent en relief le référentiel du programme, insiste prioritairement sur deux points :
 - le projet doit avoir, dans son contenu culturel, une dimension européenne
 - il doit faire coopérer des opérateurs culturels originaires d'au moins trois pays de la Communauté.

Il faut noter l'importance croissante de la thématique de la « mise en réseaux » des opérateurs culturels dans le référentiel de ces actions ponctuelles. Rappelons cependant que le secteur culturel est mécontent de la définition du concept de « réseau » utilisé par la Commission. Cela montre encore une fois que le secteur n'a pas été consulté (voir quatrième partie).

4. soutien à des événements réguliers

La méfiance des États à l'égard des actions culturelles de la Communauté grandit lorsque les projets réclament un financement régulier. La Commission, qui n'aime pas non plus se lier les mains, a fait preuve d'une certaine méfiance. Aussi les événements régulièrement soutenus, n'ont pris que trois formes notables :

1. Des prix culturels de la Communauté européenne

Ils ne mettent en jeu que de faibles sommes d'argent (par exemple le Prix Européen d'Architecture Contemporaine).

2. Le programme « Villes Européennes de la Culture ».

Conçue pour "contribuer au rapprochement des peuples européens", ce programme est lancé à l'instigation de la parlementaire Méлина Mercouri, par le Conseil des Ministres du 13 juin 1985²³. Ce programme a connu un succès considérable. Aujourd'hui les villes européennes se

livrent à une lutte acharnée pour être sélectionnées. La bataille commence des années avant l'événement. Un article du *Financial Times* d'Août 99, explique :

« Britain's northern cities can't wait to get started in the battle to be crowned European Capital of Culture for 2008. Bids are expected from Bradford, Liverpool, Manchester, Newcastle and Geteshead after Chris Smith, culture secretary, fired the starting gun in the race to the title »²⁴

Les bénéfices pour la ville sélectionnée²⁵ sont tout aussi économiques (tourisme culturel) que culturels : les autorités régionales et le gouvernement national améliorent grandement ses infrastructures culturelles.

Les villes accueillant la manifestation ont été désignées jusqu'à l'an 2000. Pour cette dernière année, en raison du nombre important de candidatures présentées ainsi que du symbolisme particulier marquant le passage au IIIème millénaire, les neuf villes suivantes ont été désignées conjointement "Ville européenne de la Culture pour l'an 2000": Avignon, Bergen, Bologne, Bruxelles, Cracovie, Helsinki, Prague, Reykjavik, Saint-Jacques de Compostelle.

Elles se sont réunies en réseau, ont constitué un secrétariat commun et organisent des réunions régulières. Les responsables des villes ont convenu des thèmes autour desquels s'articulerait la programmation de chaque ville. De plus, les neuf villes réaliseront entre elles 5 projets communs menés par les villes d'Avignon, Bologne, Bruxelles, Cracovie et Santiago de Compostelle. Ces projets bénéficient d'un soutien communautaire pour leur préparation.

L'étude des actions concrètes, détaillées en note²⁶, menées par les villes sélectionnées, dévoile un référentiel centré sur la promotion d'une identité européenne.

3. Le « Mois Culturel Européen »

En réponse au souhait exprimé par un nombre croissant de villes, situées tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Communauté, de pouvoir à leur tour accueillir la manifestation « Ville européenne de la Culture », les Ministres de la Culture, par leurs Conclusions du 18 mai 1990, ont créé le « Mois culturel européen ». Cette dernière manifestation répond aux mêmes objectifs que la « Ville européenne de la Culture » mais s'adresse surtout aux pays de l'Europe centrale et orientale²⁷.

En dehors des aspects économiques (qui n'ont pas été déterminant dans la décision des institutions européennes de créer ces programmes, même s'ils sont essentiels pour les collectivités locales), le référentiel d'action ici à l'œuvre est centré sur l'image que veut donner d'elle-même la Communauté aux citoyens européens : là encore les préoccupations identitaires sont au cœur.

5. Soutien au secteur du livre, promotion de la lecture et traduction

La toute première action dans ce secteur date de 1982, alors qu'un soutien financé est apporté à la traduction des littératures contemporaines de communautés linguistiques peu étendues (Néerlandais, Danois, Grec).

Un nouveau départ est donné par une communication de la Commission datant de 1989 : *Les livres et la lecture : un défi culturel pour l'Europe*²⁸. Cette communication révèle une forte influence française, qui prend la forme d'une double préoccupation :

- 1) la place de la lecture dans les activités culturelles des jeunes tend à diminuer (moins dans les pays scandinaves qu'en France)
- 2) l'industrie du livre se concentre et s'internationalise, posant des problèmes d'homogénéisation culturelle (préoccupation que l'on retrouve dans le référentiel de la politique audiovisuelle de la Communauté)

Le référentiel de cette action est centré sur l'une des deux formes du discours identitaire : préserver la diversité culturelle en Europe, ainsi que sur l'une des formes du discours social (accès à la culture) - très proche ici d'un discours 'interne' humaniste de valorisation de la 'haute' culture.

3 – Conclusions sur la constitution du référentiel d'action de la Communauté

La Communauté s'est originellement investie dans la culture pour modifier sa propre image ; non parce qu'elle souhaitait prendre en compte les préoccupations du secteur culturel lui-même²⁹. En cela ce dernier a bien été *instrumentalisé*. Ce faisant, il ne l'a pas été au nom de l'économie (comme il le craint très souvent) mais au nom de l'identité du processus d'intégration.

A cela se sont ajoutés l'opportuniste de la Commission européenne souhaitant étendre le champ de ses compétences, l'enthousiasme du Parlement pour le discours identitaire, la résignation progressive des États réticents du Conseil, et l'absence du secteur culturel lui-même dans le processus de mise sur agenda qui s'explique par 1) la faiblesse des consultations de la Commission 2) l'insensibilité du secteur au discours identitaire (rappelée par Marie Laure Lulé et Pyrrhus Mercouri).

Le référentiel originel de l'action culturelle de la communauté, clairement centré sur une « **norme de symbolisme communautaire** », s'est cependant traduit par des actions désordonnées, voir sporadiques, sans plan d'ensemble (également du fait de l'absence de base légale), qui ont été critiquées pour leur manque de transparence

II – Un nouveau référentiel

A – Le tournant de Maastricht

1 – L'évolution du référentiel global de l'Union Européenne

Le texte du Traité sur l'Union Européenne est négocié au cours de l'année 1991, signé par les gouvernements au Conseil Européen de Maastricht en Décembre 1991, et peu à peu ratifié par les États en 1993. Les amendements qu'il apporte au Traité de Rome donnent à la nouvelle *Union Européenne* une nature beaucoup plus politique.

Le référentiel global de la Communauté européenne était essentiellement basé sur une « norme de marché ». Cette norme connaît sa plus haute manifestation avec l'Acte Unique de 1987 qui supprime ce que les économistes appellent les « barrières invisibles », créant le marché unique (1992). Avec Maastricht, le référentiel global de l'Union est modifié de deux façons :

1. il acquiert une dimension politique. Celle-ci se manifeste de nombreuses façons : par l'intégration monétaire (qui pousse à coordonner la gestion des économies nationales), par l'institutionnalisation d'une coopération des politiques étrangères, de défense et de sécurité (deuxième pilier), par une coopération pour les affaires intérieures (troisième pilier). Le Traité étend également les pouvoirs du Parlement Européen, bras démocratique de l'Union. Enfin, il introduit la notion clef de « citoyenneté européenne », accompagnée de certains droits de vote.
2. il insiste sur le principe de subsidiarité, qui limite l'action de la Communauté européenne (premier pilier) : la Communauté ne peut agir légitimement que si les objectifs de son action ne sont pas réalisables par les seuls États membres ou peuvent être mieux réalisés par la Communauté.

On a vu que selon Pierre Muller, le référentiel global actuel de l'Union est constitué d'une « **norme de marché** » et d'une « **norme de subsidiarité** ». Il semble qu'il faille enrichir cette analyse d'une « **norme de communauté politique** », qui a été récemment confirmée par le Traité d'Amsterdam : extension de la majorité qualifiée, extension de la codécision et donc du rôle du Parlement, renforcement de la 'politique commune de défense et de sécurité', etc.

La « norme de subsidiarité » et la « norme de communauté politique » ont des effets contradictoires sur l'intégration européenne. Tout se passe comme si les États, au moment de

laisser entrer les instances communautaires dans leur chasse gardée régaliennne (défense, politique étrangère, et plus encore monnaie) cherchent des garanties sur les limites de leur action : ils se résolvent à la « norme de communauté politique » mais exigent que l'on grave dans la pierre du Traité de Rome la « norme de subsidiarité ».

Depuis Maastricht, le développement de l'Union ne s'explique pas simplement par le marché et par la subsidiarité, mais également par un objectif endossé par un nombre croissant de gouvernement : la nécessité de faire advenir une Europe proprement politique. Ce n'est pas un hasard si la culture entre légalement dans le champ de compétence de l'Union au moment où cette « norme d'intégration politique » se développe.

2 – Le développement d'une base légale d'action culturelle pour l'Union

La culture est très loin d'être la préoccupation centrale du Traité de Maastricht, qui représente pourtant un tournant essentiel dans le référentiel de l'action culturelle de l'Union. Le Traité introduit la culture dans la charte fondamentale de l'Union de trois façons :

- L'Article 3 (p) du Traité CE fait figurer au nombre des objectifs de l'action de la Communauté « une contribution à une éducation et à une formation de qualité ainsi qu'à l'épanouissement des cultures des États membres ».
- L'Article 92, paragraphe 3, stipule que peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur « les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté d'une manière contraire à l'intérêt commun ».

On notera le caractère précautionneux de cette formulation, qui révèle les contradictions entre politique économique libérale et action culturelle – qui par définition protège et subventionne certaines activités.

- Un nouveau Titre, ne contenant qu'un article (128) spécialement consacré à la Culture. Il convient de le citer dans son intégralité.

TITRE IX

Tel qu'inséré par l'article G, point 37), du TUE. Ancien article 128 caduc. Anciens articles 129 et 130 devenus articles 198 D et 198 E

Article 128

- 1. La Communauté contribue à l'épanouissement des cultures des États membres dans le respect de leur diversité nationale et régionale, tout en mettant en évidence l'héritage culturel commun.**
- 2. L'action de la Communauté vise à encourager la coopération entre États membres et, si nécessaire, à appuyer et compléter leur action dans les domaines suivants :**
 - *l'amélioration de la connaissance et de la diffusion de la culture et de l'histoire des peuples européens*
 - *la conservation et la sauvegarde du patrimoine culturel d'importance européenne*
 - *les échanges culturels non commerciaux*
 - *la création artistique et littéraire, y compris dans le secteur de l'audiovisuel.*
- 3. La Communauté et les États membres favorisent la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes dans le domaine de la culture, et en particulier avec le Conseil de l'Europe.**
- 4. La Communauté tient compte des aspects culturels dans son action au titre d'autres dispositions du présent traité.**
- 5. Pour contribuer à la réalisation des objectifs visés au présent article, le Conseil adopte :**
 - *statuant conformément à la procédure visée à l'article 189 B et après consultation du Comité des régions, des actions d'encouragement, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres. Le Conseil statue à l'unanimité tout au long de la procédure visée à l'article 189 B*
 - *statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, des recommandations.*

3 – Un article qui reflète la structure de l'Arène

Contrairement à ce qu'il est parfois dit, la signification majeure de l'Article 128 ne réside pas dans l'introduction légale d'une compétence culturelle. On a vu en effet qu'en 1991, tous les États ont *de facto* accepté cette compétence.

Le véritable enjeu de l'Article 128 est ailleurs : dans la définition / limitation d'une compétence déjà acceptée. Il est probable que tous les États reconnaissaient à l'époque la nécessité d'un Titre sur la culture, qu'ils soient enthousiastes ou méfiants. Les uns pour légalement étendre le champ de l'action culturelle ; les autres pour sceller les limites au-delà desquelles cette action ne doit pas aller.

L'Article 128 est un texte *négocié*, et cela se voit à la première lecture. Il établit un savant équilibre entre les préférences contradictoires des États membres :

- Il rend légal aux yeux du Traité l'action culturelle, permet de la rationaliser selon des objectifs clarifiés. Il donne au Conseil des ministres de la culture, des responsabilités fermes.
- D'un autre côté, l'Article 128 est un exemple parfait d'application du principe de subsidiarité. Il reconnaît la primauté des États dans les questions culturelles : il n'y a pas de « politique » culturelle mais une simple « action de la Communauté » qui « encourage, appuie ou complète, si nécessaire » l'action des États. Pour rendre les choses plus claires encore, toute tentative « d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres » est exclue. Enfin, la procédure législative imposée par l'article est : codécision + principe de l'unanimité du Conseil, de sorte que chaque État dispose d'un veto.

On peut donc bien dire que la structure de l'Article 128 reflète la structure du champ de force créé par les positions des États membres. Il est très difficile, voir impossible de savoir *historiquement* les positions précises des pays lors des négociations du Traité de Maastricht : ces négociations sont d'ordre diplomatique, et ne sont donc pas publiques. Reste qu'il y a fort à parier que les positions traditionnelles (étudiées en quatrième partie) se sont manifestées.

Dès lors, on peut interpréter le parfait équilibre décrit plus haut, comme l'image d'un équilibre de pouvoir entre pays majeurs de l'Union : la France et l'Italie sont pour *l'extension*, le Royaume-Uni et l'Allemagne sont pour la *restriction* de la compétence culturelle.

4 – La nature de l'action : les discours retenus

Nous analysons ici en détail l'Article 128 pour isoler les discours (et si possibles les médiateurs) qui l'ont influencé.

1) Premier paragraphe

La Communauté contribue à l'épanouissement des cultures des États membres dans le respect de leur diversité nationale et régionale, tout en mettant en évidence l'héritage culturel commun.

Ce premier paragraphe pose la compétence communautaire, sous forme de trois principes :

- Le principe «d'épanouissement» ne porte en lui-même pas à controverse, non parce qu'il serait neutre, mais parce qu'il repose sur une conception des politiques culturelles partagée par tous les pays membres : quels que soient les modes d'intervention de l'État, ce dernier ne doit pas *mener* la vie culturelle, il la soutient. C'est simplement la démocratie pluraliste qui s'exprime ici.
- Le principe de « respect des diversités nationales et régionales » peut être interprété de deux façons : l'une qui restreint, l'autre qui étend l'action communautaire :
 - La première consiste à y voir une mise en garde de la Communauté contre toute action tendant à effacer (ou même ignorer) les différences culturelles.
 - La seconde y voit un appel à la Communauté pour qu'elle mette en place des actions de protection de cette diversité.

Cette formulation ambiguë n'est pas le fruit du hasard : elle est de nature à contenter ceux qui veulent étendre et ceux qui souhaitent restreindre l'action communautaire. Elle a cependant une thématique commune : le discours sur la protection de la diversité des identités. Derrière ce discours, ce sont les États et les Régions qu'il faut entendre, avant même la Commission ou le Parlement.

- Le principe de « mise en évidence de l'héritage culturel commun » renvoie au discours sur l'identité de l'Union. Nous sommes ici dans le royaume rhétorique du Parlement et de la Commission, auxquels il faut bien sûr rajouter un certain nombre d'États (voir quatrième partie).

2) Deuxième paragraphe

L'action de la Communauté vise à encourager la coopération entre États membres et, si nécessaire, à appuyer et compléter leur action dans les domaines suivants :

- *l'amélioration de la connaissance et de la diffusion de la culture et de l'histoire des peuples européens*
- *la conservation et la sauvegarde du patrimoine culturel d'importance européenne*
- *les échanges culturels non commerciaux*
- *la création artistique et littéraire, y compris dans le secteur de l'audiovisuel.*

• Ce paragraphe donne une nouvelle définition de l'action communautaire. Deux stades sont distingués :

- 1) un encouragement à la coopération entre États – la formulation est très prudente et met de nouveau en avant le rôle *premier* des États
- 2) et, 'si nécessaire', un appui à l'action de ces derniers – là encore, les États sont premiers et le principe de subsidiarité est rappelé.

L'Article 128 multiplie ainsi les garanties pour laisser aux États leur rôle premier et leur marge de manœuvre : la compétence culturelle montre 'patte blanche' avant d'entrer dans le sacro-saint Traité.

• Suit une liste d'action dans quatre domaines possibles. On peut les rapporter aux types de discours précédemment étudiés :

- « l'amélioration de la connaissance et de la diffusion de la culture et de l'histoire des peuples européens » est liée à deux discours : le discours démocratique d'accès à la culture, et le discours sur la promotion d'une conscience européenne (qui en dernière analyse est un discours sur l'identité de l'Union).
- « la conservation et la sauvegarde du patrimoine culturel d'importance européenne » Nous sommes en plein dans la rhétorique mise en place par le Parlement dès 1974 (voir section précédente). Il s'agit d'un discours en faveur d'une identité *politique* de l'Union.
- La référence aux « échanges culturels non commerciaux » semble être un gage donné au discours interne qui rejette viscéralement la commercialisation de la culture. En bonne logique elle est sensée exclure la culture de masse et l'artisanat populaire, qui sont tous deux basés sur des échanges *commerciaux*. Se met donc en place une définition 'haute' de la culture, que l'on trouve de façon caractéristique dans le secteur culturel lui-même.
- La référence à « la création artistique et littéraire » compense le point précédant en élargissant le concept de 'culture'. Il fait désormais place à la culture de masse, qui est d'ailleurs explicitement présente à travers le « secteur audiovisuel »

3) Troisième paragraphe

La Communauté et les États membres favorisent la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes dans le domaine de la culture, et en particulier avec le Conseil de l'Europe

La coopération culturelle internationale a toujours été un instrument diplomatique qui présente l'avantage : 1) de ne pas coûter cher 2) de masquer le manque d'aide économique 3) de mettre les pays sur un pied d'égalité qui peut contraster avec les positions économiques. Elle rejoint également la thématique de l'identité externe (troisième partie).

La coopération culturelle internationale, dès lors qu'elle prend place dans un contexte européen (non pas au sens de l'Union mais de la grande Europe) peut être l'un des instruments de préparation de l'élargissement de l'Union. Aujourd'hui tous les pays de l'Europe de l'Est, en lice pour l'élargissement, participent à des degrés divers aux programmes culturels de l'Union (ex : Cracovie, ville européenne de la culture en l'an 2000).

4) Quatrième paragraphe

La Communauté tient compte des aspects culturels dans son action au titre d'autres dispositions du présent traité.

Il s'agit là de dispositions particulièrement importantes qui portent probablement en elles beaucoup des développements à venir. En 1996, la Commission a adopté son *Premier rapport sur la prise en compte des aspects culturels dans l'action de la Communauté européenne*, sous l'impulsion du commissaire Marcelino Oreja. Ce rapport a suscité une Résolution du Conseil dans laquelle celui-ci reconnaît l'importance de l'intégration des aspects culturels et demande à la Commission de mettre en place ses propres procédures pour s'assurer de leur prise en compte, « en s'inspirant de l'expérience acquise dans les domaines de l'environnement et de la santé ». La Commission a ainsi adopté une Communication concernant les mesures opérationnelles internes à mettre en œuvre.

Ce quatrième paragraphe renforce énormément la compétence culturelle de l'Union. Il peut être interprété comme un « instrument de désinstrumentalisation » de la culture, qui dans beaucoup de politiques de l'Union apparaît sous son aspect économique. Un enjeu important lié à cette question est celui de savoir si les projets culturels pourront, *comme tels*, être éligibles à des fonds structurels. Marie Laure Lulé résume le problème :

R : [Les projets purement culturels peuvent-ils demander le financement des fonds structurels] Il faut que le projet ait une dimension économique et sociale. C'est un vrai

problème(...). Parce que dans tous les textes qui sont sortis sur les fonds structurels la dimension culturelle n'était qu'accessoire, subsidiaire. Si votre projet de développement endogène économique et sociale a une dimension culturelle, très bien ! Ca fait chic en gros. C'était vraiment perçu comme cela.

Q : Ce n'était pas un critère de sélection

R : Non. Cela ne l'était pas.

Q : Cela le devient ?

R : On l'espère. On espère que cela le devienne dans la mise en œuvre des fonds structurels des cinq prochaines années. Mais les résultats, on ne les aura que dans cinq ans. Q

:Il y a eu du lobbying là dessus ?

R : Oui, on a fait un énorme lobby là dessus. Les six derniers mois.

Le cinquième paragraphe concerne la procédure législative. Il a déjà été analysé au début de la quatrième partie, ainsi que dans la section précédente section précédente.

4 – Conclusion sur le référentiel d'action de l'Union

Le référentiel d'action de l'Union est ainsi caractérisé par une double tension entre :

- le discours sur l'identité de l'Union / discours sur la diversité culturelle
- la vaste étendue du champ d'action communautaire / la multiplication de ses limites légales

Chacune de ces deux tensions reflète à sa façon celle qui existe, au sein même du référentiel global de l'Union, entre la « norme de subsidiarité » et la « norme de communauté politique ».

B – Les programmes d'actions consécutifs et leur référentiel

La nouvelle compétence de l'Union s'est traduite par l'adoption de trois programmes. Le décalage temporel entre le Traité de Maastricht et leur mise en place est dû à la lourde procédure législative qui les a fait naître :

- Kaléidoscope (1996-1998), vise à encourager les activités de coopération artistique et culturelle de dimension européenne
- Ariane (1997-1998), soutient les domaines du livre, de la lecture, et de la traduction
- Raphaël (1997-2000), a pour but de compléter les politiques des États membres dans le domaine du patrimoine culturel d'importance européenne.

Ces programmes ont été conçus pour mettre en œuvre les objectifs de l'article 128. Cela ne signifie par pour autant qu'ils n'ont pas leur spécificité discursive.

1 – Kaléidoscope

1) Le programme et ses discours

Kaléidoscope est un système de soutien à des initiatives artistiques et culturelles de dimension européenne. Adopté en 1996 pour une période d'activité de trois ans (1996-1998) il est doté d'un budget global de 26,5 millions d'Ecus³⁰. En 1999, il est prolongé avec 10,2 millions d'Euros, dans l'attente du programme unique *Culture 2000*.

L'objectif de Kaléidoscope est d'encourager la coopération artistique et culturelle en Europe et de soutenir des projets de dimension européenne. Cette dernière est définie par :

- une condition de partenariat : entre organismes d'au moins trois États membres
- une condition de contenu : promouvoir la connaissance de la culture des peuples européens
- une condition d'audience : de faciliter l'accès de tous les citoyens, « dans leur diversité sociale et régionale ».

Les secteurs concernés sont les arts de la scène (danse, théâtre, musique, opéra), les arts plastiques et visuels (peinture, sculpture, architecture, gravure), les arts appliqués (photographie, design) ainsi que les projets qui impliquent le multimédia comme forme d'expression artistique. Kaléidoscope est articulé en cinq actions distinctes :

- **Action 1 - Soutien à des événements et à des projets culturels réalisés en partenariat ou sous forme de réseaux.** Des opérateurs d'au moins trois États membres doivent être impliqués. Une attention particulière est donnée aux réseaux qui promeuvent l'accès à la culture de gens de divers milieux sociaux. Le référentiel de cette action est donc fondé sur la promotion de l'intégration européenne, par la mise en réseau, ainsi que sur le discours démocratique.
- **Action 2 - Soutien à des actions de coopération européenne de grande envergure.** On cherche ici la visibilité et l'audience, l'envergure. La préoccupation est l'image de l'Union, que l'on veut rapprocher des citoyens. Les projets éligibles doivent être d'un intérêt européen, de nature novatrice, et présenter un travail de création destiné à être largement diffusé, contribuant à promouvoir les échanges culturels ainsi que l'accès du public à la culture.

L'action 2 finance désormais les activités de l'Orchestre des Jeunes de l'Union Européenne et de l'Orchestre Baroque de l'Union Européenne (en 1998, ces initiatives ont reçu respectivement un soutien financier de 600 000 Ecus et de 300 000 Ecus).

- **Actions 3, 4, 5**

L'action 3 permet à des pays tiers de participer. L'action 4 annonce que les « villes européennes de la culture » ainsi que « le mois culturel européen » seront financés par Kaléidoscope. C'est la fin des lignes budgétaire *had hoc*. L'action s'organise, s'institutionnalise.

L'action 5, de faible ampleur, permet de dégager des crédits pour des coopérations entre professionnels (n'impliquant aucun public) : séminaires, conférences, congrès, etc. Seule l'action 5 est spécifiquement réservée aux professionnels du secteur.

2) Conclusion sur le référentiel d'action

Pour approfondir notre compréhension du référentiel d'action, nous citons quelques chiffres portant sur trois années d'exercice (1996, 1997, 1998), juste avant que le programme ne soit renouvelé en 1999.

En trois ans d'activité, environ 400 projets impliquant près de 1 500 institutions culturelles issues de tous les pays de l'Union, des pays membres de l'AELE et des pays de l'Europe centrale et orientale ont bénéficié d'un soutien du programme Kaléidoscope. Selon la DG X ³¹, la Communauté a ainsi contribué à la diffusion de près de 10 000 spectacles et expositions ³²,

à la réalisation de 600 stages, cours de perfectionnement et ateliers de travail ³³, à 70 festivals ³⁴, et à la mise en valeur de 10 grands réseaux culturels européens ³⁵.

Il nous semble que le référentiel de Kaléidoscope est d'abord lié au discours d'identité de l'Union. Certes, sa priorité est double : 1) pousser à la coopération et à la mise en réseau de secteur culturel européen 2) promouvoir des actions visibles et emblématiques qui atteignent une audience aussi large que possible. Cependant, le premier point se fonde dans le second, dès lors que l'on comprend qu'une « mise en réseau » passe par un soutien *structurel* aux réseaux et non par une aide *ponctuelle* à des projets éphémères.

L'action de mise en réseau n'est pas en réalité conçue pour créer des réseaux, mais pour créer des événements emblématiques, à propos desquels on puisse dire, comme le fait la DG X, « x partenaires de différents pays sont ici réunis ». Comme l'a souligné Marie-Laure Lulé³⁶, une véritable action en faveur des réseaux devrait se traduire par un soutien structurel aux frais de fonctionnement.

Ainsi, le référentiel de Kaléidoscope (i.e. l'image du secteur qu'il propose) est fondé sur l'utilisation du secteur culturel comme emblème d'une nouvelle Union, et d'un nouvel élan dans le processus d'intégration.

2 – Ariane

1) Le programme et ses discours

Ariane est un programme de soutien au livre, à la lecture et à la traduction. Adopté en 1997 pour une période d'activité de deux ans (1997-1998) il dispose d'un budget global de sept millions d'Ecus. Il est prolongé en 1999 avec un budget de 4,1 millions d'Euros. Ses objectifs légaux sont grandement calqués sur la formulation de l'article 128 :

1. « encourager la coopération » entre les États membres
2. appuyer et compléter leur action en contribuant « à l'épanouissement de leurs cultures dans le respect de leur diversité nationale et régionale »
3. accroître la connaissance et la diffusion de la création littéraire et de l'histoire des peuples européens et l'accès des citoyens européens à celles-ci, notamment par :
 - l'aide à la traduction d'œuvres littéraires, théâtrales et de référence
 - le soutien à des projets de coopération réalisés en partenariat
 - le perfectionnement des professionnels œuvrant dans ce domaine.

Le programme Ariane est donc articulé en trois actions :

• **Action 1 - Aides à la traduction**

Elles couvrent 1) les œuvres littéraires « de qualité » du vingtième siècle en vue d'une plus large diffusion par la publication 2) la traduction d'œuvres théâtrales en vue d'une plus large diffusion par la présentation au public 3) la traduction d'ouvrages de référence en vue d'une plus large diffusion de l'information dans le secteur culturel lui-même.

En vue de donner priorité aux langues moins répandues de l'Union Européenne, les ouvrages rédigés dans ces langues peuvent être pris en compte sans qu'ils aient été préalablement traduits dans d'autres langues de la Communauté (ce qui est une condition pour les autres candidats). La demande doit être présentée à la Commission par un ou plusieurs éditeurs ressortissants de l'Union Européenne.

Le financement est accordé selon des modalités différentes en fonction du type d'œuvre à traduire :

- pour la traduction d'œuvres littéraires : il peut couvrir jusqu'à 100% des honoraires du traducteur
- pour la traduction d'œuvres théâtrales : il est accordé sous forme de bourse de traduction d'un maximum de 3 500 ECU
- pour la traduction d'ouvrages de référence : accordé selon des modalités différentes suivant l'origine de l'ouvrage.

• **Action 2 : soutien aux projets de coopération développant l'accès aux livres**

Il s'agit d'un soutien à des projets de coopération réalisés en partenariat visant la promotion et l'accès du citoyen au livre et à la lecture. Les projets doivent avoir un intérêt européen, une nature exemplaire ou novatrice, impliquant des partenaires d'au moins trois États ou être présentés par des réseaux, associations ou organisations de professionnels. Le financement ne peut pas en général dépasser 25% des frais et ne peut en aucun cas être supérieur à 50.000 Ecus. Notons qu'une contribution additionnelle - maximum 20 000 Ecus - peut être accordée dans le cas de projets incluant des dispositions destinées à accroître la diffusion des résultats auprès du public. Là encore on décèle l'angoisse fondamentale de l'audience et de l'accès qui est moins utilisé selon la thématique d'accès démocratique à la culture que selon l'impératif de la promotion d'une conscience européenne.

• **Action 3 – Soutien à la formation professionnelle**

Il s'agit d'un « soutien au perfectionnement des compétences des professionnels œuvrant en faveur de la connaissance mutuelle et de la diffusion des littératures européennes ». Il est précisé que cette action n'est qu'un complément aux efforts entrepris par les États. L'aide est généralement accordée sous forme de bourses (jusqu'à un maximum de 50.000 ECU) ou de soutien directe à des projets pédagogiques.

- **Prix littéraires**

Ariane apporte chaque année une contribution aux deux prix *Aristéion* : prix littéraire européen et prix européen de traduction. C'est en mai 1989 que le Conseil crée ces prix pour récompenser une œuvre importante de la littérature européenne contemporaine et une traduction littéraire de qualité exceptionnelle. Ils sont désormais financés par Ariane.

Les prix, chacun d'un montant de 20.000 euros, sont décernés annuellement. Les œuvres gagnantes bénéficient d'une aide supplémentaire pour leur traduction.

Les membres du jury sont désignés par la Commission sur proposition des États. La présidence du Jury est assumée par le pays organisateur de la Ville européenne de la culture. Le secrétariat des prix est assuré actuellement par la Commission en collaboration avec les autorités de la Ville européenne de la culture où les prix sont décernés chaque année.

2) Exemple d'un exercice annuel (1997) et conclusion sur le référentiel d'action

En 1997, l' Union Européenne a soutenu, par le biais du programme Ariane ³⁷:

- la traduction de 141 œuvres littéraires théâtrales et de référence dont par exemple : *Le temps retrouvé* de Marcel Proust, *Les mots* de Jean-Paul Sartre, *Keep the aspidistra flying* de George Orwell ³⁸. Promotion des références, donc.
- la diffusion d'environ 40 auteurs de langues de moindre diffusion au niveau européen traduits dans les langues les plus répandues en Europe ³⁹.
- la réalisation de 29 projets de coopération réalisés par des bibliothèques, associations culturelles, centres de lecture, réseaux, etc. pour la promotion et l'accès du citoyen au livre et à la lecture ⁴⁰.
- le perfectionnement de plus de 300 traducteurs littéraires de 15 collèges de traducteurs en Europe ⁴¹.
- le Prix littéraire européen et Prix européen de la traduction *Aristéion* 1997 : Antonio Tabucchi pour *Sostiene Pereira* et Hans-Christian Oeser pour sa traduction de *The Butcher Boy*.

Ariane soutient les langues de faible diffusion européenne, ainsi que les œuvres de références. Son référentiel n'est ni économique, ni démocratique, mais porte une fois de plus sur l'identité de l'Union (la conscience qu'ont les européens des cultures européennes) et sa protection de la diversité.

3 – Raphaël

1) Le programme et ses discours

Raphaël agit dans le domaine du patrimoine culturel. Il est adopté en 1997 pour une période d'activité de 4 ans (1997-2000) avec un budget global de 30 millions d'Ecus.

Son objectif est d'encourager la coopération entre les États membres dans les action de conservation et de mise en valeur du patrimoine culturel *de dimension européenne*. Il a pour vocation de « soutenir et compléter » l'action des États, visant à « l'épanouissement de leur culture, par la mise en évidence de l'héritage culturel commun dans le respect de leur diversité nationale et régionale ». Il reprend ainsi mot à mot l'Article 128.

Les projets éligibles au titre du programme doivent avoir une dimension européenne - ce qui est une nouvelle fois défini par 1) une « mise en réseau » de différents partenaires 2) un contenu culturel d'importance européenne. Raphaël développe trois actions principales :

• **Action 1 : Conservation, sauvegarde et mise en valeur du patrimoine culturel européen par la voie de la coopération européenne**

Il s'agit de créer un environnement favorable à la préservation et à la restauration du patrimoine culturel en encourageant le développement et la mise en commun des meilleurs techniques en la matière. Les projets soutenus doivent mériter le titre de « laboratoire européen du patrimoine » sur la base de l'importance des œuvres, des monuments ou sites concernés et de la complexité des interventions nécessaires. Le soutien financier communautaire peut aller jusqu'à 50% des frais totaux du projet sans dépasser 250 000 Ecus.

• **Action 2 : Coopération pour l'échange d'expériences et le développement des techniques appliquées au patrimoine.**

Cette action a pour objectif la mise en commun du savoir-faire et la préservation des métiers et techniques traditionnels du patrimoine par la constitution de réseaux et de partenariats. Les projets soutenus peuvent concerner :

- l'innovation, notamment par l'application des nouvelles technologies aux métiers du patrimoine
- la mobilité et le perfectionnement des professionnels du patrimoine

- les échanges d'expériences et d'informations, en particulier par la constitution de partenariats et de réseaux.

Le soutien financier communautaire peut aller jusqu'à 50% des frais totaux du projet. M. Mercuri explique :

“What Raphael does more than ever, is further training; in other words continuity training. Let's say you are already trained as a conservationist or as a museum gallery director, you take further training using, let's say, new technologies. Raphael does further training. Not training, because if it does training then it is in conflict with the Leonardo program. (...) That is what the Raphael project would do : encourage museums, galleries, universities, interested in defining, understanding, and studying European common cultural heritage.

- **Action 3 - Accès, participation et sensibilisation du public au patrimoine culturel.**

Il s'agit d'étendre l'accès au patrimoine, notamment grâce à l'utilisation des nouvelles technologies de l'information. Les projets soutenus doivent présenter une dimension européenne évidente. Le soutien financier communautaire peut aller jusqu'à 50% des frais totaux du projet.

- **Conclusion sur le référentiel d'action**

Comme le confirme notre entretien avec Pyrrhus Mercuri, le programme Raphaël s'efforce de mettre en œuvre l'article 128, tout en trouvant un certain équilibre entre critères de qualité artistique (discours interne) et critères d'importance européenne. Son référentiel est surtout influencé par le discours identitaire, que le Parlement utilisait dès 1974. Il est donc en dernière analyse dépendante de la norme de « communauté politique ».

4 – Conclusion générale sur l'évolution du référentiel d'action culturelle de l'Union

Le Traité de Maastricht n'a pas modifié en profondeur le référentiel originel de l'action de la Communauté – à savoir la volonté de modifier l'image de l'Union auprès des Européens. Ce référentiel a seulement été formalisé, institutionnalisé, tout en prenant en compte les craintes identitaires de nombreux États – de sorte que l'Article 128 prend la forme d'un savant compromis.

Ce qui a réellement changé après Maastricht, est le degré d'implication des États dans l'action culturelle de l'Union. La très lourde procédure législative (codécision + unanimité), le

renforcement de la « comitologie » dans les actions de la Commission : autant de signes de la volonté des États de reprendre le contrôle d'une action qu'ils n'ont pas fait naître.

La Commission et le Parlement ne sont pas pour autant sortis de l'Arène : le Parlement joue toujours son rôle d'impulsion, la Commission le rôle d'initiateur. La reconnaissance d'une compétence communautaire a poussé la Commission à rationaliser son action et à en augmenter la transparence (toujours insuffisante selon le secteur). Les actions désordonnées, sporadiques, des (longues) premières années disparaissent largement.

Suite au Traité de Maastricht, de nouveaux médiateurs entrent dans le Forum : le Comité des Régions, les régions, le secteur culturel lui-même, puisque c'est à cette époque qu'est créé le premier lobby culturel généraliste à Bruxelles : *le Forum Européen pour les Arts et le Patrimoine*.

Le référentiel originel de l'action culturelle de la communauté, centré sur une « **norme de symbolisme communautaire** », a donc été confirmé par les États, qui ont pour leur part fait évoluer le référentiel global de l'Union en y introduisant une « **norme de communauté politique** ». Ces deux normes entrent à l'évidence en résonance.

IV – Culture 2000 : nouveau tournant ?

Deux questions animent cette dernière partie :

1. Quelle procédure d'accès à l'agenda et d'élaboration a connu le nouveau programme *Culture 2000* ?
2. Dans quelle mesure modifie-t-il le référentiel d'action de l'Union ?

A – Mode d'accès à l'agenda

La procédure législative qui met lentement en place le nouveau programme *Culture 2000* est toujours en cours. Cependant, on peut déjà percevoir les principales caractéristiques de son mode d'accès à l'agenda.

1 – D'où vient l'impulsion initiale ?

Les programmes post-Maastricht arrivant bientôt à leur fin, la Commission devait préparer des propositions sur le renouvellement de l'action culturelle, tenant compte de l'expérience acquise. Il était bien possible que le Conseil ne réagisse pas, laisse la Commission proposer et n'intervienne que dans le cadre de la procédure de codécision.

Achevant de symboliser le mouvement d'implication grandissante des États dans les questions culturelles gérées par l'Union, le Conseil des Ministres de la Culture décide d'orienter les réflexions de la Commission : dans sa décision du 22 septembre 1997 concernant « l'avenir de l'action culturelle en Europe »⁴², le Conseil demande à la Commission :

- 1) d'engager ses réflexions sur le renouvellement de l'action culturelle (ce qu'elle n'avait pas dû manquer de faire auparavant). Il est demandé à la Commission de livrer sa proposition au Conseil le 1er mai 1998 au plus tard
- 2) et surtout « d'étudier la possibilité d'élaborer une approche directrice, globale et transparente » pour l'action culturelle au sein de la Communauté, ainsi que « l'établissement d'un instrument unique de programmation et de financement » visant à la mise en œuvre de l'article 128, le secteur audiovisuel disposant déjà de ses propres instruments

Le Conseil fait bien plus ici que lancer la réflexion. Il donne en substance dans sa décision du 22 septembre certaines lignes fondamentales du référentiel de *Culture 2000*. Nous sommes bien loin des jeunes années où le Parlement et la Commission pouvaient 'concocter' des initiatives de façon informelle, puis obtenir la « permission » du Conseil, selon le mot de

Pyrrhus Mercuri. Ici, le Conseil a « joué le premier » (*first mover*), ce qui, ajouté à son poids politique, lui a permis d'orienter substantiellement, on va le voir, le référentiel d'action de *Culture 2000*.

Le programme *Culture 2000* marque donc une entrée en force des États dans la définition des actions culturelles de l'Union. Le poids du conseil a été tel, que d'autres médiateurs de l'Arène comme du Forum (le Parlement ou le secteur culturel lui-même) ont clairement eu l'impression d'être laissés sur le bord du chemin.

Voilà donc la Commission qui soumet au Parlement et au Conseil, le 6 mai 1998, « sa » Proposition, intitulé de façon suggestive – et satisfaisante pour le Conseil : « Premier Programme Cadre de la Communauté Européenne en faveur de la Culture (2000-2004)⁴³ ». Il précise que la nouvelle approche proposée :

« *correspond explicitement aux demandes du Parlement et du Conseil, qui dans sa décision du 22 septembre (...)* »

S'il l'on ne peut douter du rôle du Conseil, on peut en revanche interroger la référence qui est ici faite au Parlement. Comment expliquer que ce dernier proposera par la suite 31 amendements⁴⁴ – qui réforment totalement le projet – si son opinion a vraiment été prise en compte dès la phase préparatoire ? Il est logique de supposer que la Commission a bien davantage pris en compte les vœux du Conseil. Les raisons peuvent être de deux ordres :

- 1) Le vote au Conseil se fait suivant la règle de l'Unanimité : un seul pays peut tout bloquer. Le Parlement, quant à lui vote à la majorité absolue. Il est plus beaucoup plus facile à convaincre que le Conseil. Dès lors, la Commission, qui veut à tout prix éviter un blocage législatif, adopte le référentiel proposé par ce dernier.
- 2) La demande du Conseil convient par elle-même à la Commission. En effet, le concept d'instrument de financement unique est satisfaisant pour qui veut transformer *l'action* disparate des débuts en une *politique* culturelle.

2- Les « consultations » de la Commission

Avant de présenter ses propositions, la Commission a procédé à une consultation, auprès des autorités nationales, des organisations et de réseaux culturels, ainsi que de certaines personnalités indépendantes du monde culturel (de la communauté épistémique). Les régions n'y ont cependant pas été invitées comme telles. Pendant deux jours, les 29 et 30 janvier 1998, s'est donc tenu au centre Borschette à Bruxelles, le *Forum Culturel*. Il était sensé donner la

possibilité à de nombreux acteurs de contribuer à la réflexion sur l'action culturelle européenne.

On notera que c'est la première initiative du genre : jamais auparavant, la Commission n'avait entrepris de consulter le secteur, au grand dam de ce dernier ⁴⁵.

1) Le déroulement du Forum et ses conclusions

Les travaux du Forum s'articulaient autour de quatre ateliers :

1. "Créateurs et créativité" présidé par le Directeur du Théâtre de la Monnaie à Bruxelles (M. B. Focroulle)
2. « Dynamique culturelle du patrimoine » présidé par une Sous-Directrice générale de l'UNESCO (Mme Lourdes Arizpe)
3. « L'Europe foyer de réflexion, d'échanges et de diffusion » présidé par le Président de la chaîne de télévision culturelle ARTE (M J.Clément)
4. « La Culture au quotidien et les nouveaux territoires de la Culture » présidé par le Directeur du Collège des Hautes Études européennes à Paris (M. V.Beneyto)

Les ateliers ont travaillé à la mise en place de communiqués communs. Ces derniers révèlent des préoccupations et des attentes récurrentes ⁴⁶ vis à vis des instances européennes :

- le renforcement de la coopération culturelle entre les professionnels des États membres entre eux et avec les professionnels de la 'grande Europe'
- l'approche trans-sectorielle de la culture et l'évolution de son contenu
- la prise en compte des aspects culturels dans les activités communautaires relevant d'autres Directions Générales (que de la DG X) au sein de la Commission.
- la nécessité de disposer d'un cadre juridique et réglementaire favorable à la culture.
- la constitution d'un forum permanent de discussions sur les questions culturelles. Il s'agit là, on l'a vu ⁴⁷, d'une revendication fondamentale du secteur, qui aujourd'hui encore n'est pas satisfaite.
- Les procédures jugées trop bureaucratiques devraient être révisées dans le sens d'une simplification compatible avec la gestion de fonds publics. La gestion du nouveau programme devrait être simplifiée

2) Le Forum du point de vue de la Commission

Du point de vue de la Commission ce premier « Forum Culturel de l'Union Européenne » est un succès complet : il a produit des conclusions et a réuni 350 personnes en provenance des

pays membres, associés, de l'Espace Économique Européen, ainsi que d'organisations culturelles non gouvernementales. Le secteur a donc à ses yeux été consulté.

Le *Forum* a de plus, selon elle, donné lieu à un large « dialogue inter-institutionnel », avec les nombreux Parlementaires présents, « ce qui a permis de dégager des orientations qui vont vers la mise au point d'un programme-cadre culturel pour les années 2000-2004 ».

3) Le Forum du point de vue du secteur

Le Forum a eu au moins le mérite de montrer aux institutions que le monde de la culture revendique sa place dans la construction européenne. C'est cependant, l'amertume qui domine dans le secteur. Marie-Laure Lulé déclare :

« Avec Culture 2000, on nous a à peine demandé notre avis. [rires] »

Les opérateurs culturels critiquent un Forum préparé dans l'urgence et qui n'a pas laissé le temps de la réflexion :

« Effectivement la Commission a prévenu les opérateurs du secteur culturel en Novembre 1997, en envoyant un beau message sur Internet (...) donc on considère tout le monde a vu l'info sur Internet ! (...) on réunit le Forum européen en Janvier 98. Donc toi tu as deux mois pour donner ton avis sur une future politique culturelle européenne, ou un futur programme cadre (...) Deux mois ! Super sympa. Quand tu n'as jamais entamé aucune négociation avant, aucune consultation avant, deux mois ! Qui peut faire cela ? Il n'y a pas un universitaire qui peut faire cela (...) ? »

Ou encore :

« Quelqu'un qui est en plus directeur de théâtre, qui a certainement autre chose à faire au niveau de sa programmation que de donner son avis sur un futur programme européen dont il n'aura d'ailleurs aucun financement. Tu crois qu'il va se bouger ? Cela c'est le point de vue du secteur »

La Commission considère qu'elle a consulté le secteur, et celui-ci en rit ! Et en pleure...

« Ce forum là a fait rire. Rire et pleurer en même temps. Il y a deux choses. Il y a l'idée d'un forum des opérateurs du secteur culturel qui est une bonne idée en soi. On peut se féliciter du principe. Si je m'adresse à la Commission (...) je vais quand même me féliciter du fait qu'on nous réunisse parce que c'est la première fois que cela arrive en cinq ans »

Marie-Laure Lulé, juriste de formation souligne que les règles (détaillées en note⁴⁸) n'ont simplement pas été suivies :

« Une consultation normalement cela se passe en fonction d'un certain type de règles, là en l'espèce on n'a pas respecté les règles. Bon moi je connais les règles, en tant que juriste communautaire et coordinateur du Forum, et je me dis : mais de qui se moque-t-on ? »

Au total les représentants du secteur se sentent floués :

« [Ce Forum] c'est quelque chose pour dire : voilà, le programme est déjà bouclé et puis on dit qu'on a consulté le secteur et après le secteur n'a plus rien à dire, puisqu'on l'a 'consulté' »

B – Le nouveau programme-cadre et son référentiel

Une incertitude pèse sur la forme définitive du programme puisque la procédure de codécision n'est pas achevée. Cependant, le texte législatif semble à peu près stabilisé, même si le Parlement risque de le faire modifier dans le cadre du Comité de Conciliation qui va probablement prendre place. L'incertitude pèse plutôt sur l'enveloppe budgétaire du programme.

1 – L'incertitude budgétaire

L'échelle de financement du programme est le point le plus controversé. L'ambition initiale de la DG X se montait à 400 millions d'Euros sur cinq ans. Elle allait tomber de haut. Après consultation des États, elle revoit sa copie à la baisse : 167 millions, ce qui compte tenu de l'inflation, revient à prolonger les budgets actuels⁴⁹. Rien n'y fait : les Pays-Bas imposent leur veto en Conseil (notamment avec l'appui implicite de l'Allemagne). Marie-Laure Lulé raconte l'épisode :

Entre octobre et décembre [1998], veto ! Les Néerlandais proposent 90 millions, la Commission européenne, 167 millions. Le compromis en Conseil tournait apparemment autour de 140 millions. Le dossier reste bloqué auprès des ministres jusqu'à ... Weimar – le Conseil informel de Weimar en Mai 99. En Mars on négocie l'Agenda 2000, et là on débloque un certain nombre de dossiers.

En mars 1999, le Conseil s'accorde enfin sur une position commune ; mais c'est au tour du Parlement de faire voir ses vues. Ce dernier est sensible à l'action de lobbying efficace menée par le *Forum Européen pour les Arts et le Patrimoine* :

« La FEAP intervient (...) intervient durement', auprès du Parlement Européen en disant qu'il faut un avis du Parlement européen où vraiment là on met à fond l'argent, le paquet... Là, Nana Mouskouri nous a vraiment bien suivis puisque... Nous on avait demandé « 1 Euro par citoyen ». Dans le jargon, dans les appels, ... ça marche »

Même si le Parlement n'a pas repris le slogan « un euro par citoyen » (soit 368.7 millions), ce dernier a marqué les esprits :

« Cela a été repris de façon plus réaliste par le Parlement, en disant 350 millions quand même c'est beaucoup. On ne va peut être pas aller aussi loin. On coupe la poire en deux, on met 250 millions, pour négocier avec le Conseil à 205-210 millions. C'est l'idée. En codécision c'est comme cela. Bon. C'était 100 millions de moins que ce qu'on voulait, mais d'un autre côté c'était aussi 100 millions de plus que ce que la Commission nous avait proposé »

Le secteur et le Parlement ont donc bon espoir de voir le budget se stabilisé autour de 210 millions d'Euros.

2 – L'évolution du référentiel

On se base ici sur la proposition finale de la Commission. Nous étudions 1) les discours de justification de l'action culturelle qu'elle utilise 2) la refonte des formes opérationnelles de cette action. C'est dans l'évolution des méthodes que, pour une fois, l'on saisit le mieux l'évolution du référentiel. Les techniques chaotiques du début (dans les années soixante-dix) nous apprenaient peu sur le *pourquoi* de l'action. Avec *Culture 2000* c'est l'inverse.

1) Les discours de Culture 2000

Le texte de *Culture 2000* utilise différents discours de justification, mais l'accent est mis sur le discours d'identité de l'Union. Parmi les thématiques désormais traditionnelles on note :

- Une première forme de discours sur l'identité de l'Union : le rôle de la culture dans l'intégration européenne (considérant n°1)
- Une seconde forme : l'affirmation d'une citoyenneté et d'une identité européenne (considérant n°4), mise en évidence de l'héritage commune (considérant n°5, 7, Article 2 a et e)
- Le discours économique et le discours social, suggérés *ensemble* à deux reprises (considérant n°3, Article 2 d)

On note également des mots d'ordre neufs :

- la création d'un « espace culturel commun », par la coopération (considérant n°7, Article 2 second paragraphe et b)
- Une insistance inhabituelle sur une forme de discours sur l'identité de l'Union : le rayonnement mondial de la Communauté et l'affirmation du modèle européen de société (considérant n°1, Article 2 f). On retrouve là la préoccupation d'identité externe soulevée à l'origine par les États (voir troisième partie) que la mondialisation remet au goût du jour.

On aura remarqué l'absence du discours interne, que ce soit sous sa forme humaniste de développement personnel ou sous celle d'une attention portée au statut social de l'artiste. Les annexes du programme ne changent pas cet équilibre discursif.

On ne détecte pas dans tout cela *d'évolution* du référentiel d'action mais une confirmation de son ancrage dans la variété des discours sur l'identité de l'Union.

Ce sont dans les réformes opérationnelles (i.e. des méthodes concrètes de soutien) que l'on détecte une *évolution* du référentiel.

2) Les réformes opérationnelles

Les réformes de structure que met en place *Culture 2000* semblent être guidées par un mot d'ordre de « concentration » :

*« L'état d'esprit de la proposition c'est la concentration. On concentre tout. On concentre les ressources, les financements, les opérateurs, et on concentre les programmes puisqu'on en fait plus qu'un. L'état d'esprit qui transpire à travers la proposition (...) c'est cet esprit de concentration »*⁵⁰

La restructuration s'articule en effet selon deux principes :

- Un programme cadre, unique, rationalisé qui recherche la transparence

C'est la préoccupation première du programme. Elle est conforme à la volonté des États exprimée par la directive du 22 Septembre 1997. Il y a deux manières d'interpréter ce développement.

La première est celle qu'utilise désormais sans rougir la Commission, sous la plume du Directeur Général de la DG X, M. Spyridon Pappas :

*« La proposition de la Commission (connue sous le nom de "Culture 2000") d'une politique culturelle globale d'ici à l'an 2005 a pour but ... »*⁵¹

La seconde s'interprète comme une reprise en main de l'action culturelle par les États, qui ont besoin, pour surveiller les développement, d'une action simplifiée, clairement lisible et requérant une unique ligne budgétaire.

- Définition de l'efficacité comme « visibilité pour le citoyen ».

Le nouveau programme 'martèle à tout va' qu'il cherche à augmenter la « visibilité » des actions. Il rejette le « saupoudrage » des financements – image cognitive au sens de Muller qui a fait fortune sous la plume de la Commission et des États. Il s'agit « d'éviter toute dispersion sur des actions qui ne seraient pas en mesure d'obtenir un *effet significatif* ».

La notion « d'efficacité » ne signifie rien par elle-même, puisque les objectifs du programme sont *officiellement* multiples. Il pourrait s'agir d'un effet sur la création artistique, sur

l'activité économique, sur l'intégration sociale des populations défavorisées. Non : il s'agit de « visibilité pour le citoyen ».

Une conséquence importante de cette approche est la faveur accordée aux projets de 'grande ampleur', supposés plus « visibles ». Cette démarche se traduit par l'augmentation par rapport aux programmes précédents 1) du seuil minimal de l'aide financière 2) du nombre minimum d'États d'origine des partenaires.

C'est sur la base de ces principes que *Culture 2000*, « instrument de financement unique » qui remplace et fonde tous les programmes précédents, a été structuré selon trois « actions » :

- L'action 1 soutient les coopérations transnationales qui doivent impliquer des partenaires d'au moins sept pays membres. L'aide minimale est de 200 000 Euros, l'aide maximale est de 350 000 Euros. L'objectif est la constitution de « l'espace culturel commun » par la coopération.
- L'action 2 soutient les « actions majeures, d'une dimension et d'une envergure importante, d'une résonance significative auprès des citoyens de la Communauté ». Les projets éligibles doivent « contribuer à une meilleure prise de conscience de l'appartenance à une même communauté ». Le soutien varie entre 200 000 et 1 000 000 d'euros.
- L'action 3 soutient les « actions spécifiques », impliquant des opérateurs d'un minimum de trois États membres. Elle est dirigée vers les projets de moindre envergure, qui doivent prouver à la Commission qu'ils sont « innovateurs et expérimentaux »... Cette angoisse de l'innovation a souvent été stigmatisée comme tendance typique des bureaucraties culturelles des années quatre-vingts (on l'a vu sur l'exemple français en deuxième partie ⁵²).

3) Conclusion sur l'évolution du référentiel d'action de l'Union

Culture 2000 marque une évolution complexe du référentiel d'action culturelle de l'Union.

Le nouveau programme à l'évidence achève de structurer l'action culturelle de l'Union, en lui donnant une cohérence qu'elle n'a jamais connue jusque là. En ce sens, on peut bien parler avec la Commission de l'émergence d'une véritable politique culturelle.

Dans le même temps, le programme souffre de l'infléchissement récent du référentiel global de l'Union dans le sens d'une *stabilisation des dépenses*. L'accord conclu à Berlin en mars 1999 sur l'Agenda 2000 ne fait aucune référence à la culture.

Nous sommes ici au point de contact entre une dynamique d'intégration qui s'accélère dans tous les domaines (nouvelle « norme de communauté politique ») et la pression budgétaire qu'elle entraîne (il suffit de penser au coût de l'élargissement à l'Est).

Cette tension produit une contradiction entre, d'une part, la constitution de l'action culturelle de l'Union en *politique* culturelle, et d'autre part, l'enveloppe budgétaire qui n'est visiblement pas à la hauteur de cette ambition.

Cette contradiction est résolue par une concentration du référentiel sur un petit nombre d'objectifs, dont le plus important est l'impératif de visibilité auprès des citoyens européens.

La pression budgétaire, puisqu'elle a conduit à faire des choix, a joué comme révélateur de la motivation fondamentale de l'action culturelle : changer l'image de l'Union et la nature de l'intégration européenne.

L'action culturelle est donc en dernière analyse une action politique.

NOTES DE LA CINQUIÈME PARTIE

¹ Voir première partie, section I.

² Voir Première partie, section III

³ Document du Parlement portant la référence 54/74 (3/5/74)

⁴ Source : Léonce Bekemans, *European integration and Cultural Policies Analysis of a dialectic polarity*, European University Institute (Florence) Working Paper ECS N°90/1

⁵ Giandomenico Majone, *The rise of the regulatory state in Europe*, West European Politics, 17.3, pp-77-101

⁶ Laura, Cram, *The European Commission as a multi-organisation : social policy and IT policy in the EU*, Journal of European Public Policy, 1. 2, Automne 1994, pp.195-217.

⁷ Laura Cram, op. cit. , p. 199

⁸ *Community action in the cultural sector*, European documentation series, Luxembourg 1980, p.9

⁹ ibid, p.9

¹⁰ Extrait de la page d'accueil du site Internet de la DG X (<http://www.europa.eu.int>)

¹¹ *Community action in the cultural sector*, op.cit. , p.9

¹² Ibid, p.22

¹³ Terry Sandel, *The development of European Community involvement in culture and the implication of Maastricht for UK policy and institutions*, MA in Arts Management, City University, August 1993.

¹⁴ *Community action in the cultural sector*, op.cit. , p.5

¹⁵ Voir Terry Sandel, op.cit, p.40-44

¹⁶ Terry Sandel, op.cit, p.49

¹⁷ Giandomenico Majone, *The rise of the regulatory state in Europe*, West European Politics, 17.3, pp-77-101

¹⁸ Directive datée du 10.6.85

¹⁹ *Premier Rapport sur la prise en compte des aspects culturels dans l'action de la Communauté européenne*, COM(96) 160 final ; 17.04.96

²⁰ Terry Sandel, op. cit. , p. 55

²¹ Par exemple le *Comité européen pour le rapprochement de l'Économie et de la Culture*, établi en 1990 et favorisant le mécénat d'entreprise.

²² *Bread and Circuses* Informal European Theatre Meeting (IETM), Bruxelles 1998, p.8

²³ Nous analysons notamment ici des informations extraites du site Internet *European cities of culture*.

²⁴ *Financial Times*, 24 Août 199, p.9

²⁵ Les "Villes européennes de la Culture" désignées puis 1985 ont été : en 1985 Athènes, en 1986 Florence, en 1987 Amsterdam, en 1988 Berlin, en 1989 Paris, en 1990 Glasgow, en 1991 Dublin, en 1992 Madrid, en 1993 Anvers, en 1994 Lisbonne, en 1995 Luxembourg, en 1996 Copenhague, en 1997 Thessalonique, en 1998 Stockholm, en 1999 Weimar.

²⁶ Nous expliquons brièvement ici les actions menées en commun par cinq des villes sélectionnées. Nous soulignons les éléments caractéristiques de leur référentiel d'action.

- Avignon: Projet d'étude "Neuf autoportraits de villes européennes de la culture en l'an 2000" dont l'objectif final serait, à terme, la réalisation d'une grande exposition ayant lieu dans les neuf villes et présentant leurs différentes spécificités culturelles.
- Bologne: Projet ARCE Net, étude de faisabilité en vue de la mise en place d'un musée virtuel, visant à mettre en réseau, par le biais des nouvelles technologies, des infrastructures culturelles (Institutions artistiques et patrimoniales des villes partenaires) et à offrir au public un meilleur accès aux collections des musées et aux expositions.
- Bruxelles: "Le défi urbain", étude préliminaire pour un plan d'action autour du thème de la ville en vue de réaliser des projets communs (inventaire de tous les projets en rapport avec le thème de la ville, prévus par les neuf villes de l'an 2000).
- Cracovie: "Visages de Dieu" (partenaires: Avignon, Bruxelles et Saint-Jacques de Compostelle). Préparation d'une exposition commune (mise en place et réunions du Comité scientifique, etc.) et de manifestations parallèles (concerts, séminaires, etc.) dans le cadre des sous-thèmes suivants: *Images of God, Sound of Eternity, Places of Mystery, Magical Words*.
- Saint-Jacques de Compostelle: "Les visages de la terre", préparation d'une exposition de cartes anciennes et modernes réalisées par satellite retraçant l'histoire des territoires (en association avec les instituts géographiques d'Espagne, de France, d'Islande et de Finlande).

- ²⁷ Depuis 1992, les villes suivantes de l'Europe de l'Est ont été associées au 'Mois culturel européen' : en 1992 Cracovie, en 1993 Graz, en 1994 Budapest, en 1995 Nicosie, en 1996 Saint-Petersbourg, en 1997 Ljubljana, en 1998 Linz, en 1999 Plovdiv.
- ²⁸ *Books and reading : a cultural challenge for Europe, COM(89) 258 final.*
- ²⁹ Il est vrai que les réglementations du marché commun donnent l'impression que la Commission se soucie du statut de l'artiste et des problèmes spécifiques du secteur culturel. Cependant, il nous semble plus approprié de les considérer comme des moyens que la Commission a utilisés pour placer les questions culturelles sur son agenda. Cette hypothèse est confirmée par le fait qu'aucun des programmes de soutien aux activités culturelles ne comprend de réelle réflexion sur l'artiste comme « travailleur culturel ».
- ³⁰ Journal Officiel L 99, 20.04.1996 et L 57, 05.03.1999
- ³¹ Voir site internet <http://www.europa.eu.int>
- ³² 'Fête Européenne de la Musique, Edinburgh Youth Orchestra Scandinavian Tour, Ligeti Project-Philharmonia Orchestra-London, European music competition for youth-Dublin, Memento Sarajevo-København, The Ancient Greek Drama-Psichico, Biennale dei Giovanni artisti dell'Europa e del Mediterraneo)
- ³³ Ecole de musique Reina Sofia à Madrid, Université d'été d'Amsterdam, Internationale Sommerakademie Prag-Wien-Budapest 96, Royal Baltic Festivals Masterclasses, Stiftung Schleswig-Holstein Musik Festival Meisterkurse, International Dance Laboratory à Vienne, P.A.R.T.S. (Performing Arts Research and Training Studios) à Bruxelles, etc.
- ³⁴ *Festival européen de théâtre en plein air et de musique- Luxembourg, Sfinks Festival-Boechout, Musica 96-Strasbourg, Romaeuropa Festival, Europa Cantat Festival, Festival de Jazz de Gexto, International Jewish Music Festival, H.C. Andersen Festival, etc*
- ³⁵ *L'Union des Théâtres de l'Europe, la Convention Théâtrale Européenne, Germinations, Fête Européenne de la Musique, Pépinières Européennes pour Jeunes Artistes, Europa Cantat, Euro Festival Junger Artisten, Progetto Don Giovanni, Bam - Export & Tour, P.A.R.T.S*
- ³⁶ Voir quatrième partie, section II.
- ³⁷ Depuis sa création en 1990 le prix Aristeion pour la traduction a par exemple été attribué à Miguel Sáenz de Sagaseta en 1998 pour une traduction de *Es cuento largo* de Günther Grass, à Françoise Wuilmar en 1993 pour une traduction du *Principe Espérance* de Ernst Bloch.
- ³⁸ Ou encore *Octubre-Octubre* de Jose-Luis Sampedro; *Il sogno di una cosa* de Pier Paolo Pasolini; *Schumanns Schatten* de Peter Härtling; *Mañana en la batalla piensa en mi* de Javier Marias
- ³⁹ Par exemple : Göran Tunström; Knut Hamsun; Arto Paasilina; Bergljot Haff; Jeroen Brouwers, José Saramago, Artus Russel, Henrik Stangerup, Paul Biegel, Jorn Riel, Per Hultberg, Antonio Lobo Antunes, Roger Mandeerscheid, etc.
- ⁴⁰ Frontière Belge 1997, Assises Européennes de la traduction Littéraire, The Children's Polar Library, Leopardi a Pisa, Muze-Exchange of Women Writers, 29th International Poetry Festival, Pandora - Exchange between national book Centres, Môte för European Writer's Council, Büchern Wachsen, Mosaic - Promoting Literature Across Frontiers, etc.
- ⁴¹ Europäisches Übersetzungskollegium-Straelen, Collège international des traducteurs littéraires - Arles, Collegio Italiano dei traduttori letterari - Procida, Casa del Traductor - Tarazona, The British Centre for Literary Translation - Norwich, Vertalerhuis - Amsterdam, Centre de la traduction Littéraire - Athènes, Vertalerhuis Groot - Leuven, Irish Translator Association - Annaghmakerrig, Collège européen de traducteurs - Seneffe, Centre Départemental de résidence d'écrivains européens - Conseil Général du Nord (F), Consorcio Casa del Traductor (E), Siguror Nordal institute (IS), The Baltic Center for Writers and Translators (S), the ITI Ariane Literary Translation Network (UK)
- ⁴² *Journal officiel* (C 305), du 7 Octobre 1997
- ⁴³ COM (1998) 266 final
- ⁴⁴ Le Parlement Européen, par la voix de son rapporteur Nana Mouskouri, soumet ses propositions d'amendements le 3 novembre 1998 (document A4-070/98). On a déjà analysé dans le détail ces derniers, en mettant en relief la prédilection du Parlement pour les discours identitaires et sur le statut social de l'artiste. Voir quatrième partie, pour une étude systématique de ces amendements.
- ⁴⁵ Voir entretien avec Marie-Laure Lulé.
- ⁴⁶ Nous tirons ces informations d'une note de synthèse produite par la Commission sur son site Internet. On ne peut pas non plus douter de tout...
- ⁴⁷ dans la quatrième partie.
- ⁴⁸ Marie-Laure Lulé explique les règles de la procédure usuelle de consultation :

Une consultation qui est faite au niveau européen sur quelque législation ou programme que ce soit, elle se fait d'abord par la publication d'un « green paper ». Ce qu'on appelle

un »livre vert ». On l'envoie à l'ensemble des opérateurs qui sont dans le secteur. Un livre vert, c'est une consultation d'au moins 6 mois. Ensuite on collecte, on demande à ce que les gens fassent une réponse écrite, et on collecte l'ensemble de ces réponses écrites. En fonction de ces réponses, on fait éventuellement une consultation publique. On réunit tous les gens pour exprimer les points de vue dans une 'grande messe' communautaire. Très bien. Et ensuite, on dit voilà : on considère que les priorités politiques dégagées par le livre vert sont celle-ci, celles-ci, celle-ci. Pour après, affiner les priorités politiques, on sort un « livre blanc ». Dans celui-ci, on dit : voilà les mesures que la Communauté va prendre dans les deux / trois ans concernant cette question là. On va dire par exemple que l'on va encourager la coopération culturelle, la mobilité des artistes, la constitution de réseau, les événements emblématiques. Maintenant, c'est un livre blanc : on peut encore réagir sur le livre blanc. Et ensuite on fait le programme. Mais il s'est passé un an et demi entre le moment où on a sorti le livre vert et le moment où on commence à sortir la proposition de la Commission.

⁴⁹ Entretien avec Marie Laure Lulé

⁵⁰ Entretien avec Marie Laure Lulé

⁵¹ Voir site Internet de la DG X, page d'accueil.

⁵² Voir Deuxième partie, section I, sous section sur la politique culturelle française dans les années 80, réflexions de Domonique Schnapper.

CONCLUSIONS

Après avoir dépeint les discours et les médiateurs du Forum et de l'Arène, cette étude a permis de mettre à jour les conclusions suivantes :

- Environnement discursif de l'action culturelle européenne :
 - Les différents médiateurs utilisent différents types de discours sur l'action culturelle de l'Union.
 - Le principal gouffre discursif est celui qui sépare les institutions européennes et le secteur culturel. Ils ont par conséquent un problème structurel d'incompréhension mutuelle.
 - Les quelques rares agences de lobbying culturel tentent de faire le pont.
 - Les États Membres ont des conceptions très diverses, souvent opposées (même si progressivement convergentes) des politiques culturelles. Leurs pratiques nationales déterminent largement leur approche de la question européenne.

- Mise sur agenda :
 - C'est le Parlement européen *puis* la Commission (*purposeful opportunist*) qui ont lancé les premiers la réflexion et l'action culturelles de la Communauté.
 - Le Conseil 'divisé' a donné une simple *permission*.
 - Ces divisions sont directement liées aux divergences des référentiels nationaux d'action culturelle.
 - Le Conseil a par la suite accepter progressivement la compétence *de fait* de la Communauté. Avec l'article *négocié* de Maastricht, les États officialisent et limitent cette dernière.
 - La tendance fondamentale est l'implication grandissante des États membres dans la définition de l'action culturelle. *Culture 2000* en est le meilleur exemple.
 - Ce mode de mise sur agenda a très largement exclu le secteur culturel ainsi que les acteurs locaux et régionaux.

- Évolution du référentiel d'action :
 - L'action culturelle est née au nom de l'image de la Communauté, qui ne se satisfaisait plus de sa seule dimension économique.
 - Cette préoccupation, toujours présente dans les institutions supranationales (Parlement, Commission) s'est peu à peu imposée dans le référentiel global de

- l'Union sous la forme de ce que nous proposons d'appeler une « norme de communauté politique » (qui s'exprime dans les traités de Maastricht et Amsterdam)
- *Culture 2000* ancre définitivement cette norme au centre du référentiel de l'action culturelle.
 - Cependant, elle est contrebalancée par une pression budgétaire sur les États qui n'a jamais été aussi forte (perspective de l'élargissement), et que ces derniers souhaitent stabiliser.
 - Cette tension explique dans ses grandes lignes le nouveau projet *Culture 2000* : mise en place d'une véritable politique culturelle, mais enveloppe budgétaire réduite qui aiguise d'autant plus la nature originellement *politique* du référentiel (promotion d'une nouvelle identité de l'Union et de ses citoyens).

Nous devons donc conclure que l'émergence d'une action culturelle de l'Union Européenne doit s'interpréter comme le signe d'une logique d'intégration politique, qui s'accélère tout en butant sur les désirs de souveraineté budgétaire des États.

ANNEXES

Premier entretien avec Marie-Laure Lulé

Coordinateur du Forum Européen des Arts et du Patrimoine

Août 1999, Bruxelles

Q : Pouvez-vous vous présenter, expliquer comment vous êtes entrée en contact avec le FEAP ?

R : Je suis Marie-Laure Lulé, le coordinateur du FEAP. Je travaille dans le secteur culturel depuis maintenant à peu près deux - trois ans. J'ai été recrutée par le FEAP à la suite d'un stage. C'est une organisation, un forum politique qui regroupe aujourd'hui à peu près 80 membres du réseau culturel. Je suis en fait l'interface, à la fois entre les membres et les institutionnels et la presse. Mon rôle, au sein du Forum, c'est de faire en sorte que l'on trouve des positions communes appropriées qui soient lisibles pour les institutionnels ; et inversement de faire comprendre aux institutionnels les façons de penser du secteur culturel.

Q : A quand selon vous remonte le débat sur une politique culturelle européenne ?

R : Pour moi le débat remonte en gros aux années soixante dix, avec la déclaration de Copenhague en 1973. C'est un texte auquel il est souvent fait référence. C'est un texte du Conseil européen, une déclaration de politique plus générale de l'Union. C'est l'une des premières fois où l'on parle de coopération culturelle. Après concrètement moi je remonterais cela à Maastricht, en 1992-1993. Il y a eu des actions spécifiques avant, des actions emblématiques. Ils appelaient cela les villes européennes de la culture, qui datent de 1985-1987. Il y a eu des déclarations de la Commission sur un certain nombre de domaines culturels, mais c'était plus à dominante 'marché intérieur', marché commun comme on dit.

Q : Pour vous, qui a poussé en faveur de telles actions culturelles ? S'agit-il des États, des gouvernements ou des institutions comme la Commission, le Parlement ou le secteur [culturel] lui-même ?

R : C'est la Commission à mon avis. C'est un point de vue que j'ai comme cela. Cela a été repris par le Parlement. Mais c'est vieux cela, cela remonte à loin. Le secteur, au niveau de la communauté européenne, il arrive en fait assez tardivement. Il arrive dans les années 90. Bien sûr la Commission a rendu des communications à l'époque, en 1987, en 1982 ou même 1977 qui été avant-gardiste.

Q : Donc il s'agit avant tout d'un produit des institutions.

R : Oui, c'est le sentiment que j'aie. Parce que, il ne faut pas oublier que pour le secteur culturel, dans toute cette phase 70-90, la compétence culturelle relève essentiellement de la compétence des États membres et du Conseil de l'Europe. Donc le secteur culturel européen, durant les années 70 – 80, était beaucoup plus tourné vers le Conseil de l'Europe que vers l'Union Européenne – qui n'a pas en plus de compétence officielle l'époque.

Q : Comment vous distinguez-vous l'action de l'Union Européenne et l'action du Conseil de l'Europe ?

R : C'est complètement différent. On utilise des mots semblables. Le 'mot coopération culturelle' par exemple. Ce sont des termes qui reviennent en constante. Maintenant le Conseil de l'Europe, une de ses modalités d'action concrète, c'est la coordination. C'est analyser les politiques nationales et voir comment elles opèrent dans chaque État membre. On ne demande pas au Conseil de l'Europe de définir des choses plus globales. Le Conseil de l'Europe, à l'origine, c'est lui qui crée la notion de 'forum de réseaux'. On a des déclarations qui poussent les agents nationaux à prendre en compte la dimension européenne des politiques culturelles nationales.

Q : Quelles sont les motivations premières à la source de l'action de l'Union Européenne. L'Union Européenne a-t-elle juste copié l'action du Conseil de l'Europe, et si oui dans quel but ?

R : La démarche, à l'origine, qui démarre l'action de la Commission, les premières propositions de communications de la Commission en matière culturelle, c'est effectivement la Déclaration de Copenhague, où on parle pour la première fois de coopération culturelle, et où donne les objectifs – qui sont hyper intéressants d'ailleurs. Cela, c'est en 1973. En 1977, on a une première communication de la Commission qui sort, qui est orientée sur ses compétences propres, c'est à dire seulement la notion de marché intérieur : circulation des biens culturels, circulation des bien artistiques, etc.. Donc le discours effectivement prend une dimension économique avant tout.

Q : Parce que c'est la base juridique sur laquelle elle peut agir.

R : Exactement, il n'y en a pas d'autre. Il faut aussi évoluer dans des cadres « légaux » entre guillemets. Maintenant, il y a tout un processus qui s'enclenche et effectivement on voit bien les limites (et le secteur va être le premier à voir les limites, les ministres également, le Parlement encore plus) d'une approche contrainte par une lorgnette économique. Les aspects économiques en termes de 'biens' culturels ou 'travailleur' culturel c'est ne pas appréhender l'ensemble de la réalité culturelle. Donc on va commencer à avoir des gens qui vont se plaindre par exemple, en disant : « est-ce que cela n'est pas un petit peu trop étroit comme vision » d'autant qu'à côté le Conseil de l'Europe à des visions qui sont peut-être des visions qui sont trop globales. Dans un excès inverse. On a là deux extrêmes.

Q : Les problèmes culturels semblent donc être apparus sur l'agenda de la Commission suite à certaines conséquences du marché unique sur le secteur culturel.

R : Je dirai Oui. Et on voit bien l'analyse de la Cour de Justice, de sa jurisprudence. Là j'irai dire que Oui.

Q : On passe à l'article 128. Qui selon vous a poussé pour l'introduction d'un tel article ? Qui a tenté de freiner ?

R : Les Allemands ils ont freiné. Les Anglais ont dû freiner aussi. J'irais presque dire, les Nordiques en général ont été réticents. Le Danemark certainement. Maintenant je n'en sais rien. Ce sont des négociations diplomatiques. On est dans le secret des dieux là. A mon avis, d'après ce que j'en ai eu comme retour, les Allemands ont freiné parce qu'en fait, la culture n'est pas une compétence fédérale. La politique culturelle ne revient pas au gouvernement fédéral. Lui est compétent pour les affaires européennes. Donc négocier une action culturelle européenne, pour le gouvernement allemand, c'était dépasser les compétences de l'État fédéral. Donc là c'est clair qu'il y a eu des réticences. D'où aussi la subsidiarité. Cela va de pair en fait. Il y a un certain nombre de compétences communautaires qui ont été officialisées, qui étaient latentes avant dans le fonctionnement des institutions. Elles ont été officialisées,

pardon institutionnalisées, parce qu'on avait cette chose de subsidiarité. C'était important. Cela a permis à certains États membres, on a des limites à un certain type d'action, notamment en matière culturelle, de facto. Maintenant les Anglais, je ne pense pas qu'ils soient vraiment « *keen on* », comme on dit ce ne sont pas des fous de la politique culturelle. Ils ont décentralisé toute leur administration, à l'époque c'était Thatcher, on était dans des logiques qui n'avaient rien à voir.

Q : Pour, plutôt les Français ?

R : Oui. Les Latins. Les Espagnols, les Italiens, les Français certainement, clairement. La Commission était aussi clairement en faveur, parce qu'elle agissait dans un cadre de compétence qui n'était pas assez claire.

Q : Comment interprétez-vous l'article 128 ? Frileux, vaillant ?

R : Bancal. Parce qu'on a un Titre IX « culture ». Culture, cela ne veut rien dire ! Il n'y a même pas de « s ». Moi j'aurais mis un « s ». *Des cultures*. On ne sait pas si c'est une action culturelle, une politique culturelle ou quoi que ce soit. On a un Titre « culture ». Par exemple quand on fait dans le commercial, on parle de « politique » commerciale.

Q : Vous suggérez aussi que l'article 128 ait été une conséquence, ou plutôt une nécessité suite à l'action de la Cour Européenne de Justice. Une façon en somme de justifier a posteriori des décisions qu'elle a prises.

R : Cela c'est une question qui reste ouverte en somme. L'article 128 vient aussi peut être d'un contexte plus global, lié aux négociations sur le GATT. L'Uruguay round, exception culturelle. On a des angoisses et des pressions internationales. Je ne sais pas dans quelle mesure on ne peut pas le resituer dans ce contexte global.

Q : Dans une perspective de protection d'une culture européenne.

R : Bien, je n'irais jamais dire un truc comme cela : une culture européenne. Cela n'existe pas la culture européenne.

Q : Protection *des* cultures européenne.

R : Des cultures nationales, régionales, locales, urbaines. Mais de là des cultures *européennes*, c'est clair que non. Mais à côté de cela, il y a aussi peut-être cette idée que les États membres... C'est vrai que l'analyse de la jurisprudence de la Cour est assez révélatrice. Si on prend par exemple le cas de l'Italie, avec cette histoire d'huile d'olive. Et l'huile d'olive est un patrimoine national avéré et que la libre circulation de l'huile d'olive sur le marché intérieur, dans des conditions un petit trop laxiste, risque d'entraîner une déperdition de la culture nationale italienne... Bon ! On a peut-être des 'angoisses' entre guillemets de certains États membres qui sont quand même aussi assez proche du protectionnisme. Il faut faire attention aussi à cette logique dans le marché intérieur. Protectionnisme culturel. C'est la même chose avec le Royaume Uni qui fait des histoires incroyables sur le fait que la bière est une boisson nationale. Extraordinaires ces cas là ! Alors que la bière au Royaume Uni c'est arrivé au 19e siècle. Cela n'a rien de national. Plein de cas. Il y a eu plein de cas comme cela. Après on passe à des cas purement culturels, au sens le prix du livre, des choses comme cela, qui arrivent un peu plus tard.

Q : Y a-t-il eu jugements là dessus ?

R : Oui, il y a des arrêts de la Cour de Justice. Le seul souvenir que j'ai d'arrêt de la Cour de Justice où l'on a réellement l'idée d'une protection culturelle par la Cour de Justice, c'est

l'arrêt qui s'appelle l'arrêt GROENER sur la diversité linguistique, et l'enseignement par les professeurs artistiques. C'est une néerlandaise qui va en Irlande, elle enseigne en Anglais dans le cadre d'un enseignement artistique et évidemment il y deux langues nationales : le Gaélique et puis l'Anglais. Mais elle ne sait pas parler le Gaélique. Elle passe un examen qu'elle n'a pas. L'école la renvoie parce qu'elle n'est pas en mesure de communiquer avec les élèves. C'est un des seuls cas que j'ai vus dans lequel la Cour est très claire sur le fait qu'effectivement certaines mesures culturelles peuvent empêcher la libre circulation. C'est l'un des premiers cas, où l'on a quelque chose qui est de l'ordre de la reconnaissance de la diversité culturelle, qui est supérieure, en quelque sorte, à la libre circulation.

Q : Quels sont d'après vous aujourd'hui les principaux objectifs de l'action culturelle de l'Union Européenne ? Et sont-ils bien reflétés par l'article 128 ?

R : Hein Bien on va être super clair. Les objectifs de l'action culturelle de l'Union Européenne, moi je n'en ai aucune idée. Je vois bien les objectifs que le secteur culturel souhaiterait assigner à une éventuelle politique culturelle, si elle existait : l'épanouissement personnel, le fait de donner les moyens à tout individu, tout européen, d'avoir sa liberté d'expression et son libre arbitre. Ce sont des objectifs qui sont dignes, socialement dignes. On est dans des logiques de charte fondamentale. Mais quand je lis l'ensemble des textes institutionnels il n'y a rien. Les objectifs, il n'y en a pas.

Q : Pourtant, n'y a-t-il pas des objectifs du type mise en réseau, ... ?

R : Ça, ce sont des modalités. Ce n'est pas un objectif en soi le réseau. La coopération culturelle n'est pas en soi une politique ni même une action culturelle. La coopération culture est un moyen. Coopérer, c'est « travailler avec », ce n'est pas une politique.

Q : L'action culturelle de l'Union Européenne n'a donc pas d'objectif.

R : Pour moi pas clairement exprimée. A la lecture des textes. Maintenant en tant que coordinateur du Forum Européen pour les Arts et le Patrimoine, c'est clair que nous, on a nos objectifs. On a envie que l'individu s'épanouisse, que la culturel ait une valeur en soi, et, c'est clair que c'est fondamental pour la société, et pourquoi pas l'un des piliers de l'identité européenne. Oui, et bien ça, ce n'est pas dans les textes. Je t'invite à relire les textes, mais...

Q : Kaléidoscope, Ariane, Raphaël,... Tous ces programmes font-ils partie d'une même démarche, ou sont-ils fragmentaires, ou ... ?

R : Hum....Bien, c'est mieux que rien.

Q : Ce sont des conséquences de l'article 128 ?

R : A priori oui : ils découlent de l'article 128.

Q : Et le programme *European Cities* ?

R : Ce n'est même pas un programme. C'était une ligne budgétaire où l'on donnait, où l'on considérait que la ville européenne de la culture recevait tant d'argent par an. Cela n'a jamais été conçu comme un programme. C'est à dire avec une définition de programme, une mise en œuvre d'un programme, une évaluation de programme, et un partenariat avec les opérateurs culturels.

Q : Avez vous travaillé spécifiquement sur l'un d'entre eux ?

R : Non.

Q : Qu'est ce qui change avec *Culture 2000*. Ne fait-il que prolonger les programmes précédents sous un autre nom, ou constitue-t-il un tournant ?

R : Il y a un tournant dans la concentration, dans l'esprit même de la proposition de la Commission. Sur cette volonté de concentrer les ressources, les moyens financiers et les actions. Cela est un tournant par rapport à Raphaël, Ariane, Kaléidoscope qui prônaient quand même plutôt le saupoudrage en fait.

Q : Est-ce un tournant aussi en terme de contrôle des États membres sur la distribution des fonds ? En effet, les fonds seront distribués à des organismes plus gros, ce qui suppose qu'ils soient déjà bien en contact avec les ministères nationaux.

R : Oui. Alors de ce point de vue là c'est clair que 'oui'. On peut aller plus loin dans le détail des propositions. Pour soumettre un projet d'accord de coopération au titre de l'action I, dans *Culture 2000*, on doit avoir le parrainage d'un État membre. Donc non seulement vous devez être une structure de partenariat fort, c'est à dire des partenaires qui ont l'habitude de travailler ensemble sur des projets culturels de grande dimension, mais en plus vous devez avoir le soutien d'un État membre. Il appelle cela un 'parrainage'. C'est re-nationaliser en quelque sorte l'action de l'Union. Un peu comme dans le cadre de la politique agricole commune, ou des fonds structurels.

Q : Pourquoi cette concentration, comme mot leitmotiv de *Culture 2000* ? Est-ce juste une rhétorique de l'efficacité administrative retrouvée, ou cela cache-t-il un contrôle croissant des États membres ?

R : Je crois que cela participe d'une ambiance générale. De lutte anti-fraude, de transparence, de contrôle. Pour faire tout cela, il faut des grandeurs globales. On ne peut pas contrôler le petit projet à 50.000 Euros dont tout le monde se fout et puis aller sur place voir comment cela s'est passé. On ne peut pas faire déplacer un fonctionnaire pour faire cela. Donc on dit : maintenant on va contrôler de grosses organisations sur trois ans. Ce n'est plus annuel. Mais quand l'on contrôle, on fait des contrôles sur 300 à 400.000 Euros par ans. Cela change tout.

Q : Cela se comprend donc dans un changement global d'atmosphère.

R : Oui. Il ne faut pas oublier que l'ex DG X n'était pas non plus doté d'un personnel, d'une capacité de ressources humaines délirante. Les fonctionnaires un moment ils en ont marre de faire du contrôle de projet. Tu ne vas pas passer ta vie à faire cela tout le temps.

Q : Mais quand on regarde la ligne de financement de *Culture 2000*, n'a t-on pas l'impression qu'il s'agit plus d'un renouvellement des programmes qu'à une véritable renaissance de l'action culturelle de l'Union Européenne ?

R : Cela, c'est l'une des contradictions de la proposition, que le secteur soulève. La Commission est très claire avec elle-même. Elle dit : voilà, on a dépensé tant les cinq dernières années, sur trois petits programmes. Maintenant, on va dépenser les mêmes sommes d'argent, dans un contexte, qui est un contexte de restriction budgétaire à cause des critères de convergence de Maastricht notamment. Elle est très logique avec elle-même. Elle finit par conclure, en disant : de toute façon, puisque maintenant on concentre un certain nombre d'actions sur un certain nombre d'opérateurs finalement per capita, par projet, on aura plus d'argent.

Q : Le secteur est content de cette concentration ?

R : Absolument pas. On ne peut pas être satisfait de cela. En particulier de cette enveloppe budgétaire totale – les 167 millions d'Ecus. On a des ambitions gigantesques, avec un

programme soit disant 'unique', 'cadre', 'Global'... et on ne donne pas les moyens à ce programme d'exister dans de bonnes conditions. Cela, c'est inacceptable.

Q : Le secteur est unanime

R : Ah oui. Sur le fait que le financement n'est pas suffisant, là le secteur est *largement* unanime.

Q : Qui a imposé ce programme ? On dit beaucoup que c'est un produit de la DG X

R : D'un point de vue institutionnel, c'est forcément un produit de la DG X puisque seule la Commission a le pouvoir d'initiative. Maintenant, je ne sais pas ce qui c'est passé comme négociation antérieure à...

Q : A-t-elle pris en compte les consultations qu'elle a entreprises ?

R : Il y a eu ce Forum Européen en janvier 1998, où là on a consulté l'ensemble du secteur, certains États membres et d'autres opérateurs. On nous a demandé notre avis sur un éventuel renouvellement des programmes et changement des programmes. Chacun a son avis dans ces cas là.

Q : L'impression du secteur était qu'il n'a pas été suivi ?

R : Non. On ne peut pas être catégorique comme cela. Dans la proposition, il y a des points qui sont bon. Du type, la classification en trois actions et non plus par secteur culturel. On mélange tout à l'intérieur des enveloppes. Cela, c'est quelque chose qui a été relativement bien apprécié par le secteur. Parce que cela permettait d'éviter cette sectorialisation qui est un petit peu, qui devient complètement inutile pour certaines disciplines artistiques. Un théâtre, il fait aussi de la danse, et plus en plus de formation, etc.... Il faut des passerelles de toute façon. Les « accords de coopération » ont été super bien acceptés en gros par le secteur. Par ce que pour le secteur, un accord de coopération à l'origine, c'était un réseau. C'était ce que le secteur culturel européen fait depuis des années. C'est du réseau finalement. Bon, maintenant, cela c'était à l'origine, avant la proposition, maintenant cela change évidemment.

Q : Je vous propose maintenant de passer en revue les différents types de discours sur l'action culturelle européenne que vous rencontrer autour de vous. Le discours artistique, celui de l'art pour l'art, la valeur de l'art pour lui-même, que je distingue un peu du discours sur la valeur sociale de l'art, sur sa valeur pour la démocratie – mais j'ai l'impression que vous avez tendance à les regrouper – Donc cela c'est un discours que vous retrouvez où ? Dans le secteur ou dans les institutions ?

R : Non, non. Surtout pas dans les institutions. L'Art pour l'Art. Dans le secteur évidemment ce discours est toujours présent. Ce n'est pas présent, c'est omniprésent. Et à la rigueur, c'est tellement omniprésent, qu'on oublie souvent de le rappeler. C'est tellement présent qu'on le voit plus. Cela semble naturel.

Q : Ce discours n'empêche-t-il pas les gens du secteur à accepter qu'il puisse y avoir autour de l'art d'autres logiques – économiques, identitaire, etc. Ne rend –t-il pas le secteur culturel un peu incapable de discuter avec les institutions qui n'ont pas du tout ce langage.

R : Oui. Parce que les institutions elles ont une vision instrumentale de la culture. Donc on fait de la culture, parce que le développement culturel, cela permet à certaines banlieues d'avoir un développement aussi local, de faire de la réintégration sociale ou je ne sais pas quoi, enfin... on a un discours qui instrumentalise la culture.

Q : Donc là il y a un grand clivage entre instrumentalisation et non instrumentalisation

R : Oui, je crois

Q : clivage qui recouvre le clivage secteur / institutions.

R : Oui, je crois.

Q : Encore peut être que le Parlement accepte une partie du discours de l'art pour l'art.

R : Oui. Oui parce que le Parlement va faire des propositions sur le statut de l'artiste par exemple. Dans l'absolu, cela fait partie du discours sur l'art pour l'art.

Q : La Commission ne proposerait pas spontanément ce genre de mesure.

R : Non, elle ne l'a jamais fait.

Q : C'est donc avec le Parlement qu'il y a le plus d'entente spontanée.

R : Oui, oui. De connivence. De complicité. Oui. Je pense que les parlementaires semblent globalement plus réceptifs au secteur. Mais souvent les parlementaires sont eux-mêmes aussi des artistes. Il ne faut pas l'oublier. Et c'est là où l'on a une meilleure écoute, en fait. On a des parlementaires qui sont des directeurs de théâtres, des metteurs en scènes, des musiciens, des journalistes, etc. Une personne comme cela va tout de suite comprendre beaucoup mieux la réalité artistique.

Q : Mais faut-il distinguer, à l'intérieur du Parlement européen le Comité qui s'occupe de cela, qui va tendre à être très en faveur, et la majorité des Parlementaires qui n'aurait rien à faire de la culture. Est-ce que cette distinction est juste ?

R : Oui. Non mais c'est vrai. C'est ça.

Q : Donc à la limite, seul un secteur particulier du Parlement, ...

R : Non, ce n'est pas particulier. Ce n'est pas atypique. C'est une Commission Culture et Éducation. En fait on est mélangé. Politique audiovisuelle, culture, éducation, sport c'est ensemble.

Q : Mais ils arrivent à faire voter leurs propositions par l'ensemble du Parlement ?

R : Oui, bien sûr. Tout le temps. On a jamais rien contre, la culture, dans l'absolu.

Q : Le discours démocratique et social du type 'égalité d'accès à la culture', 'l'art est nécessaire pour la démocratie'. Cela, est que le secteur l'utilise ? Ou se cantonne-t-il vraiment à un discours sur l'art pour l'art. Sans instrumentalisation politique.

R : Non, on l'utilise. L'accès à la culture. C'est important dans l'éducation notamment. On l'utilisait. Par exemple au sein du FEAP [Forum Européen pour les Arts et le Patrimoine] on a un groupe de travail sur tout ce qui est art et éducation, prise en compte de l'enseignement artistique dans l'éducation, du premier âge au dernier. Ce sont des thématiques ou justement on souhaiterait que tout ce qui est artistique soit mieux pris en compte.

Q : Le discours économique, du développement. Tourne-t-il toujours autour du développement local. Ou prend-il aussi la forme du discours suivant : ' il n'y a aucune raison de traiter la culture différemment d'un autre secteur économique.

R : Oui, il y a ce qu'on appelle le discours sur les industries culturelles. On considère aujourd'hui que tout le monde a accès à la culture un peu facilement : 'on est capable de faire une pièce de théâtre et de la vendre facilement ; et sur l'Internet on aura accès à tous les

contenus du monde...'. Cela fait très chic de dire que demain tout va être gratuit sur l'Internet et que l'on pourra tous créer, produire, etc. Cela participe de ce type de discours. Mais je ne crois pas que cela fonctionne comme cela. La réalité du secteur n'est pas celle-ci. On peut faire des produits culturels. On a toujours fait des Cd Roms, et tout cela. Maintenant, qu'est-ce qu'on enseigne à l'école ? Les produits de l'industrie culturelle ne sont pas utilisés à l'école. Parce que les produits ne sont pas de qualité.

Q : Le discours économique est donc du type : le secteur culturel est aujourd'hui une industrie comme les autres. Pas besoin de la financer.

R : Ce n'est peut être pas tout à fait ce discours là. Je ne crois pas que ce soit à 100% cela. Le discours c'est : le secteur culturel, dans sa dimension économique, quant il en a une avérée (notamment tout ce qui est audiovisuel par exemple, on le retrouve dans le secteur culturel mais avec des choses plus de l'ordre du contenu – voilà, les industries du contenu) lorsque le secteur culturel a une dimension économique, il ne peut échapper aux règles de la concurrence qui régit les autres secteurs de l'économie. C'est cela le discours en fait. Donc on n'exempte pas, sous prétexte de culturel, des secteurs économiques. Là où on l'entend bien c'est dans tout ce qui est tourisme culturel aujourd'hui. On fait du tourisme culturel. Mais on fait quoi ? On fait du fric d'abord, du tourisme d'abord. Cela, c'est des gros sous. Puis après on met 'culturel' parce que cela fait chic. C'est là où le discours blesse en fait. C'est pas dans le fait qu'on ait demain, des nouvelles façons de travailler, de promouvoir une œuvre culturelle. Là où le discours pêche par excès, c'est de vouloir tout mettre à la même sauce. Quand on fait du développement culturel, un écomusée en pleine rase campagne pour éviter la désertification ce n'est pas du développement économique et social. On n'est pas dans des logiques de développement économique. Cela a une valeur certes économique au sens large du terme, mais qui est avant tout peut être plus social. Ce qu'on apporte ce n'est pas forcément des monnaies sonnantes et trébuchantes.

Q : Les projets purement culturels peuvent-ils demander le financement des fonds structurels ?

R : Non. Il faut que le projet ait une dimension économique et sociale. C'est un vrai problème. Cela a été un vrai problème. Parce que dans tous les textes qui sont sortis sur les fonds structurels la dimension culturelle n'était qu'accessoire, subsidiaire. Si votre projet de développement endogène économique et sociale a une dimension culturelle, très bien ! Ca fait chic en gros. C'était vraiment perçu comme cela.

Q : Ce n'était pas un critère de sélection.

R : Non. Cela ne l'était pas.

Q : Cela le devient ?

R : On l'espère. On espère que cela le devienne dans la mise en œuvre des fonds structurels des cinq prochaines années. Mais les résultats, on ne les aura que dans cinq ans.

Q : Il y a eu du lobbying là dessus ?

R : Oui, on a fait un énorme lobby là dessus. Les six derniers mois.

Q : Pour faire en sorte que la culture soit un critère d'éligibilité ?

R : Oui, exactement. Maintenant, il faut voir comment les administrations locales travaillent avec les opérateurs du secteur culturel.

Q : Si je vous dis 'sustainability' ?

R : Voilà c'est cela. Développement durable. La culture c'est cela, c'est exactement cela. On n'est pas dans un développement économique social de court terme, de la subvention à tout prix, de la lutte contre le chômage à tout prix, on est dans quelque chose de durable. Et cela se sont des logiques de l'UNESCO. La culture comme facteur de développement durable. C'est cela.

Q : Développement durable. C'est un discours qui est employé dans le domaine de la culture ?

R : Ah oui. On l'utilise dans tous nos '*position papers*' par exemple.

Q : Je reviens sur l'UNESCO. Est-ce que les réflexions de l'UNESCO, qui développe des approches globales, mondiales sur les politiques culturelles, ...est-ce que vous en voyez l'influence. Ou sont-elles cantonnées à l'UNESCO et puis 'point à la ligne'. L'action culturelle de l'Union Européenne est-elle influencée en quoi que ce soit par ce qui est dit à l'UNESCO ?

R : On participe aux réflexions de l'UNESCO. En tant Forum en fait. On envoie toujours quelqu'un là bas pour les grandes conférences - tous les dix ans. Régulièrement on a des contacts avec l'UNESCO. On suit ce qui se passe. Maintenant, concrètement dans les mesures... Le problème de tout cela, c'est comment on concrétise en pratique. C'est dur...

Q : Et le discours de l'UNESCO, c'est un discours d'égalité sociale, de démocratie... ou un discours de l'art pour l'art ?

R : Je ne sais pas en fait. Si je sais. Pour moi c'est quelque chose de global. C'est la culture comme facteur de développement durable. La culture comme facteur de développement durable, cela va plus loin que la simple pièce de théâtre, que le « event » [l'événement]. C'est vraiment une autre dimension. C'est le fait par exemple que chacun soit bien conscient de ses racines. D'où il vient, où il va, pour pouvoir s'intégrer dans le tissu social et économique du lieu. Cela va beaucoup plus loin.

Q : C'est un discours d'investissement de long terme.

R : Mais je crois que ce discours ne favorise pas que l'investissement culturel. Cela va beaucoup plus loin. C'est un discours développementaliste. Mon interprétation personnelle de la chose est que ce n'est pas un discours que l'on tient fondamentalement au sein de la Communauté européenne. On va peut être le tenir dans des cas très très ponctuels et précis, type Kosovo par exemple où l'on sait bien que la culture c'est un facteur de développement durable au Kosovo. Pour des raisons de 'peace building' et tout ça. Maintenant au sein de l'Europe...Je ne sais pas...

Q : Ne pensez-vous pas que les régions sont l'un des grands acteurs qui mettent en avant ce discours là.

R : Oui. Étant bretonne, cela ne m'étonne pas.

Q : Dernier point pour les types de discours. Le discours identitaire, du type promotion d'une identité européenne que l'on construit à long terme. Si cela est un discours que vous rencontrez, pouvez vous me dire où ?

R : On ne va pas le rencontrer dans le secteur culturel européen. On va le retrouver dans le secteur culturel européen, ponctuellement, peut-être, sur les débats avec le Kosovo, sur les Balkans.

Q : Sur l'élargissement de l'Union Européenne ?

R : Sur l'élargissement pas spécialement. Je pense que les débats, par exemple ceux que l'on a eu à l'assemblée générale du FEAP en Juin dernier, on soulevait ce problème du 'quelle identité, quelle politique culturelle'. D'un côté c'est la guerre. On est dans des logiques d'après guerre.

Q : Cela ne concerne pas directement l'Union Européenne.

R : Mais si. Ces types là ils nous ressemblent. On a travaillé avec eux avant. C'est avant tout européen ce problème des Balkans. Fondamentalement. Et c'est d'autant plus insupportable pour des Européens qui maintenant coopèrent depuis des années et des années, depuis cinquante ans, notamment dans le domaine de la culture, surtout des types de la génération d'après guerre. Pour eux c'est d'autant plus lamentable, qu'à la porte de l'Europe tu te retrouves dans des situations seconde guerre mondiale. Des trucs horribles. Tout cela pour quoi. On peut se poser la question. Ce conflit même, c'est un problème d'inter-culturalité, de multiculturalité, de non-respect de l'autre justement dans sa diversité culturelle. Ce sont des enjeux terribles.

Q : Je pensais plutôt au discours sur l'Union Européenne, sur l'identité de l'Union Européenne.

R : C'est pour cela que je précisais. Dans le secteur, du point de vue du secteur : non.

Q : De façon spontanée cela ne vient pas.

R : Non. Maintenant, à cause de cette guerre aux Balkans, cela s'est posé. C'est vrai. On a posé la question : en quoi la culture, dans le cadre d'une reconstruction, du « peace building » et tout cela, peut contribuer à être un pilier de tolérance et de respect. C'est cela l'idée en fait. Si tu le reportes à l'Union Européenne maintenant, implicitement tu as la même chose. Comment éviter des 'clashes' culturels de non-entente linguistique, etc. Il faut bien améliorer une certaine coopération culturelle pour que les gens apprennent à travailler ensemble, à vivre ensemble, tout simplement. Dans la diversité. Donc, cela n'est que le miroir qui va se refléter. C'est intéressant de voir. Le cas des Balkans est un cas plus tragique. Mais en même temps c'est un cas qui t'interroge, qui t'interpelle comme on dit. S'il a posé un problème aussi fondamental là bas et s'il est effectivement lié à des problématiques culturelles à l'origine, effectivement est-ce qu'en Europe on aura pas la malchance que cela se présente de la même façon. Du coup tu repositionnes effectivement l'idée de la coopération culturelle dans le contexte de l'identité. Est-ce que la culture en soi est un des piliers de..., Prodi [Romano Prodi, Président de la Commission] il va te parler de « l'âme de l'Europe ».

Q : Donc précisément, les institutions emploient ce discours.

R : Oui, bien sûr. Bien sûr. Mais bon.

Q : Une colle. Depuis quand ? Depuis le début.

R : Le début. Pas les années 50, ...mais... Encore que je pense que même dans la tête des fondateurs c'était implicite. Je suis sûr que dans la tête d'un Adenauer, d'un Spinelli, d'un Jean Monnet, il était implicite que c'était un projet culturel. Pourtant tu ne le trouveras pas dans le préambule du traité. On va te parler d'un rapprochement des peuples de plus en plus étroit, etc. Mais en fait implicitement ce projet est un projet culturel. L'ensemble de la construction c'est un projet culturel. Au sens de l'UNESCO. De développement durable. Maintenant depuis quand vient le discours identitaire, officiellement je le situe en 1973, à la déclaration de Copenhague.

Q : Quel degré d'influence a ce discours sur la forme concrète de l'action culturelle de l'Union Européenne. Par exemple, le discours économique est important pour le financement culturel à travers les fonds structurels. Est-ce que le discours identitaire a une importance quelconque, ou est-ce juste pour faire des beaux paragraphes au début des programmes ?

R : Je pense que cela a une importance.

Q : Cela oriente les programmes à ton avis ?

R : Oui, cela oriente la mise en œuvre des programmes, tout à fait. Si dedans on a la prise en compte de la conservation et la restauration du patrimoine, et qu'après cinq ans, dans chaque région d'Europe on a chacun son petit château restauré, son petit écomusée restauré, etc. Et bien voilà. C'est cela de pris pour la culture !

Q : On passe maintenant à une dernière série de questions. Avez vous perçu des évolutions dans la position des institutions sur le dossier culturel. Les positions sont-elles stables ou en mouvement. Le jeu est-il vraiment bien défini, du type la Commission pousse dans tel sens, le Parlement dans tel autre

R : Je ne peux pas dire sur 20 ans. Mais sur les trois dernières années, je peux en cerner plusieurs.

Q : Est-ce que le jeu est stable ? Ou est-ce qu'il varie au grè...

R : Non, ça ne varie pas au grè, mais ça varie. Ça évolue. Ça évolue dans le bon sens certainement même. C'est à dire la Commission, elle, on ne lui a pas donné mandat de définir une politique culturelle, donc elle ne le fait pas. C'est aussi logique que cela. Maintenant, elle aimerait bien pourtant qu'il y ait des artistes autour d'elle qui la conseille, etc. Donc elle a mis en place ce Forum culturel européen. C'est pas fait dans les meilleures conditions mais enfin, c'est déjà cela de pris.

Q : Il y a de l'idée.

R : Oui, il y a de l'idée. L'idée est bonne. Maintenant, il faudrait que cela soit plus régulier. Le dernier était en Janvier 1998. Il aurait fallu en faire un autre en 1999. Un par an, voir deux par an. Bien, cela évolue. Cela va changer. Maintenant, le Parlement européen. Le Parlement Européen s'est rendu compte que la culture intéressait beaucoup les citoyens. Mais, il n'a pas compris comment, parce qu'on a une dimension européenne évidemment, comment la rendre 'de proximité'. Parce qu'un citoyen il voit un kilomètre autour de son regard. Dès que l'on prend une dimension européenne, c'est difficile de donner aux projets culturels une dimension locale telle que le citoyen peut voir ce qui est fait. Pour le parlementaire, c'est ennuyeux. Le citoyen ne va peut être pas voir qu'il s'est fait des choses en matière culturelle au niveau européen parce qu'il n'y avait rien dans sa région.

Q : Le programme *Culture 2000* n'est il précisément pas une manière de financer les grosses institutions qui vivent déjà relativement bien financièrement et ne sont pas forcément visibles au niveau local.

R : C'est toute la question. C'est toute la question du moment. Maintenant, quelle visibilité on va donner à ces grands réseaux pour que les gens en entendent parler. En termes de publicité, de labélisation, il y a des choses à faire, « awareness » comme on dit. Maintenant les obligations qui devraient être données à ces grands réseaux c'est d'agréger un maximum de petits. Le petit opérateur culturel au fin fond de la Grèce, son intérêt à lui, c'est, un, que les réseaux soient bien visibles pour qu'il en ait connaissances, puis une fois qu'il en a connaissance, que lui s'agrége et que le grand réseau ne le refuse pas dans son programme.

Q : Finalement *Culture 2000* ne risque pas de pénaliser les petits opérateurs culturels, tant que l'on a bien ce système pyramidal.

R : Ce n'est pas pyramidal. Il est très important de voir qu'un réseau ce n'est pas pyramidal justement. Mais pour finir sur le Parlement et finir avec les ministres après on peut dire que le parlementaire a pris conscience que la culture est quelque chose qui « touche au cœur » des citoyens. Maintenant, les cinq dernières années, ils ont fait du chipotage, ils ont joué les petits. Ils ont joué trop petit en fait. L'erreur c'est qu'une fois que les propositions de la Commission pour *Culture 2000* étaient sorties, ils n'étaient pas prêts. Voilà. Ils ont préféré faire chacun un petit rapport sur tel truc dans leur région, etc. Mais ça, c'est intéressant, mais cela ne nous fait pas vivre. Du coup, quand ils se sont trouvés dans les logiques de *Culture 2000*, qu'est-ce qu'il s'est passé ? « Ah bien oui, mais la proximité n'est pas là, on a concentré tout, et du coup on a négligé la proximité et la sectorialisaiton ». Deux aspects. Donc on ne revoit plus les secteurs patrimoine, livres, etc. dans la proposition de la Commission. Ce qui est bien dommage c'est que Mouskouri a collé en annexes des quotas pour chaque secteur et puis en même temps, le Parlement a poussé pour tout ce qui est 'petits projets'. On a demandé à ce que les enveloppes concernant les petits projets soient plus fortes. Pour développer la proximité. Pourquoi ? Pour développer la proximité. Parce qu'après le parlementaire il a une quinzaine d'opérateurs culturels qui viennent à lui en lui disant « mais enfin, nous, quand même, qu'est-ce qu'on va récupérer de *Culture 2000* ? ». Lui il doit rendre des comptes après. Cela, c'est important pour lui. Pour son fond de commerce. Pour finir sur le Parlement, là où cela évolue, je pense maintenant, avec le nouveau Parlement (parce qu'on a évidemment un nouveau parlement) on a un problème fondamental : c'est que les nouveaux parlementaires qui arrivent n'y connaissent rien. Ils ne connaissent pas les enjeux, ils ne connaissent pas le fonctionnement du système, ils ne connaissent pas les dossiers. *Culture 2000* a été pré négocié par d'autres parlementaires et pas eux. Donc là on arrive à un point où il y a un effort de formation à faire, énorme. Au début ils vont tous avoir le vice de faire dans le petit. Pareil, toujours. Donc, il y a tout un effort de formation à faire, pour qu'ils voient grand.

Q : effort d'information

R : D'information certes, mais surtout de formation. Cela en est à ce stade là maintenant. Pour faire en sorte qu'ils ne perdent pas autant de temps que les autres qui, il y a cinq ans, on mis quatre ans avant de comprendre les enjeux européens. Là, il faut qu'en un an, les gars aient bien compris l'ensemble des enjeux européens, pour pouvoir dans un an commencer à travailler sur de réelles questions européennes, et pas attendre les quatre ans qui viennent. Donc là je pense qu'effectivement il y a quelque chose à faire. Maintenant tout dépendra des lobbys autour, qui doivent faire évidemment ce boulot là. Évidemment, il n'y en a pas d'autres à le faire. Il n'y a personne d'autre à le faire. On verra ce que cela donnera, s'ils comprennent vite les enjeux européens d'une politique culturelle. Ils vont demander peut-être à ce qu'on ait une proposition de politique culturelle. Ca ira peut être jusqu'à cela.

Q : Et les ministres ?

R : Les ministres maintenant. Les ministres sont beaucoup plus conscients des enjeux d'une politique culturelle aujourd'hui. Mais ils ne veulent pas avoir non plus cette sensation de désappropriation. C'est très important de toujours vouloir contrôler certaines choses qui bougent. Maastricht et la subsidiarité c'était cela évidemment. Mais maintenant on a autre chose. On voit que cela prend de l'ampleur, on voit que c'est bien perçu, on voit que les citoyens européens sont quand même assez intéressés parce tout ce qui est culturel. On a des enjeux très forts qui vont arriver dans les prochaines années, notamment concernant les

négociations GATT, puisque l'exception culturelle va revenir sur le tapis, sans compter les fonds structurels qui sont des gros dossiers. Les ministres sont bien conscients que là, il y a une réalité culturelle dans l'absolue.

Q : Ils sont donc entre...

R : Ils sont entre deux eaux. Comment donner une marge de manœuvre plus grande sans perdre la tienne propre. C'est ça. Parce que le risque côté ministériel, c'est ce qu'on appelle la « substitution ». C'est que les fonds que l'on donne au niveau européen, et bien on ne les donne plus niveau national. A partir du moment où tu auras reçu une subvention européenne sur un projet, du coup l'État pourrait dire : vous avez déjà reçu de l'Union Européenne. Cela, c'est quelque chose, très néoréaliste en fait. C'est aussi cela, la renationalisation.

Q : Dernière question, le secteur évolue-t-il dans le bon sens. Prise de conscience, stagnation ?

R : Le secteur ? Oui. Forte prise de conscience. Très forte prise de conscience. A mon avis dans les cinq ans qui viennent le Forum Européen pour les Arts et le Patrimoine a doublé son nombre de membres. Très forte prise de conscience. Et surtout, effet local en fait. Maintenant, on a de plus en plus d'organisations qui ne sont pas des organisations européennes, mais nationales par exemple, ou régionales, qui sont intéressées par nos activités, parce qu'elles savent que par le biais de fonds structurels elles peuvent avoir des fonds pour la culture. Du coup elles s'intéressent à la politique culturelle européenne.

Q : Donc les acteurs nationaux maintenant, ...

R : Oui, investissent le champ culturel. Effectivement.

Q : Merci

R : Voilà

Q : Merci, BEAUCOUP.

Second entretien avec Marie-Laure Lulé

Coordinateur du Forum Européen des Arts et du Patrimoine

Août 1999, Bruxelles

Q : Vous avez été notamment formée au Collège d'Europe, à Bruges. Par conséquent vous connaissez bien les grandes *théories* de l'intégration européenne – en particulier le *néofonctionnalisme*, le *réalisme*, ou encore *l'approche juridique* de Weiler. Ces théories influencent-elles votre pratique du métier ?

R : Chaque jour tu vas appliquer, dans chaque moment de ton action, des théories différentes. Concrètement, moi je raisonne avec des théories qui sont plus celles de Weiler, en termes de légitimation sociale. Si je vois que la personne en face de moi, pour qu'elle avance dans son champ, elle répond mieux à tout ce qui est réaliste, et bien je vais lui donner un discours réaliste. Comme cela, elle va avancer avec son discours réaliste. Évidemment, elle va me faire avancer moi, parce que je lui aurai donné des arguments pour qu'elle avance comme cela. Par exemple si je m'adresse en tant que coordinateur du Forum Européen pour les Arts et le Patrimoine, je m'adresse à des représentations permanentes qui représentent des intérêts des États membres, donc des intérêts nationaux qui relèvent là de Milward, c'est à dire de l'hyperréalisme, le type il a envie d'entendre un certain discours, je sais qu'il va agir et évoluer en fonction du discours avec lequel il va se sentir en conformité. Donc je lui donne ce discours là. Sachant, qu'après, en appelant la Commission, je donne à la Commission le discours qu'elle a, elle, envie d'entendre, qui est le néofonctionnalisme pur et dur, en sachant qu'elle va faire avancer la chose parce que je lui aurai donné néofonctionnaliste de mon rôle de lobbyiste.

Q : Donc les lobbyistes doivent en permanence adapter leur discours

R : Oui, il doit changer son discours en fonction de son interlocuteur.

Q : J'aurais eu tendance à penser que les théories que vous venez de citer (néofonctionnalisme, réalisme, Weiler...) sont uniquement utilisées par les observateurs (chercheurs) de l'intégration européenne. Je me rends compte qu'elles sont aussi un outil de travail.

R : Je ne sais pas si c'est une déformation de formation. Je ne sais pas. Mais je vais changer mon discours. Ma position veut cela. Même vis-à-vis des membres du Forum, je sais que les artistes, les opérateurs du secteur culturel, ils aiment entendre un certain discours. Ils ont une façon de penser qui n'a rien à voir avec celle des institutions européennes. Si moi je leur sors un discours formel, juridique, institutionnalisant, etc., comme je le fais aux institutionnels de la Communauté européenne (Commission, Parlement, etc.) tu peux être sûr qu'au bout de cinq minutes, ils ont quitté la salle. C'est l'enfer ! Même vis-à-vis des gens dont je défends les intérêts, je n'ai pas le même discours.

Q : Autrement dit la politique culturelle de l'Union Européenne elle n'est pas comprise de la même façon par les institutions et par les gens qui en ont les bénéfices.

R : Exact. Cela, c'est un grand clash, comme on dit. C'est un vrai problème. En fait ce n'est pas un problème de discours, c'est un réel problème de part et d'autre de compréhension du fonctionnement de chacun.

Q : Mais il y a quand même des éléments qui devraient être communs. Par exemple, l'Article 128.

R : Pour les artistes, pour les opérateurs du secteur, l'article 128, c'est : « Ah, il était quand même temps que l'on fasse quelque chose ». Donc cela, c'est la première réaction. Deux. Les mots qu'on utilise, sont intéressants : 'mobilité', 'coopération culturelle', 'diversité', promotion de je ne sais quoi, etc. Dans l'absolu, on peut approuver « l'enveloppe », entre guillemets. Maintenant, qu'est-ce qui se cachent derrière les mots. Dès que l'on commence à partir dans l'interprétation des mots, dans le contenu des mots, pouf !, on est déjà plus sur la même longueur d'onde. C'est très intéressant de voir cela. Par coopération culturelle, un artiste ou un opérateur du secteur, ne va pas du tout entendre la même « réalité » qu'un institutionnel. Actuellement, dans les discours ambiants, là où on a le plus de clash, c'est sur la notion de réseau. Cette notion de « réseau » elle est à cette limite entre un discours sur la coopération culturelle qui est tenu par des institutionnels et un discours sur la coopération culturelle tenu par des artistes. Là où on a le plus de problème c'est sur la notion de 'réseau culturel européen'.

Q : La mise en réseau, c'est l'un des grands objectifs de l'action culturelle de l'Union Européenne.

R : Et bien justement ça ne l'est pas. Le mot réseau il n'apparaît pas dans l'Article 128. Ce qui est dingue ! Ce qui est dingue, parce qu'à côté de cela, la mécanique (« machinery ») de l'Union Européenne, ... tout transite par des réseaux, qu'ils soient sociaux, qu'ils soient humanitaires, des ONG, environnementaux. Sauf en matière culturelle.

Q : A la lecture des programmes de l'Union, on a tout de même l'impression que ces derniers favorisent les réseaux. De l'argent est accordé aux projets qui mettent en réseaux, différents opérateurs. Trois, quatre.

R : Non. Cela c'est la définition institutionnelle du mot 'réseau'. Quatre opérateurs qui se mettent ensemble sur un projet précis, c'est un réseau.

Q : Voilà, c'est ce que j'avais compris.

R : Oui, mais un réseau culturel, ce n'est pas cela. C'est quelque chose qui existe depuis longtemps, qui est quasi organique dans le fonctionnement. Qui regroupe un ensemble d'opérateur d'un même secteur – si je prends le théâtre par exemple, ITM [Informal European Theater Meeting], qui est un réseau de théâtre, qui aujourd'hui regroupe à peu près 400 théâtres. Quand 4 théâtres se réunissent dans ITM sur un projet, ce n'est pas un réseau. Le réseau c'est ITM, ce n'est pas le projet spécifique. Quatre opérateurs qui se réunissent sur un projet, c'est un projet. Ce n'est pas un réseau. Et là où les institutionnels ne comprennent pas, c'est qu'ils soutiennent qu'à partir du moment où l'on a sept partenaires, on a déjà constitué un réseau. C'est une erreur.

Q : Mais pourtant des organismes comme ITM peuvent prétendre à des financements de l'Union Européenne.

R : De fonctionnement ?

Q : Oui.

R : Alors...C'est plus compliqué que cela. Jusqu'à présent, dans le discours officiel, il était hors de question que l'argent communautaire soutienne les dépenses de fonctionnement de réseaux. De réseaux constitués, ayant pignon sur rue, une existence depuis au minimum quinze à vingt ans, etc. Des réseaux qui n'ont donc rien à prouver à qui que ce soit, qui ont travaillé même pendant des années sans les financements de la Communauté européenne. Ces réseaux existaient bien avant la compétence culturelle de 1992. Maintenant, les dépenses de fonctionnement. Effectivement c'est un problème, parce qu'un réseau c'est d'abord une entité européenne. C'est souvent une ONG, souvent une association européenne, etc. C'est des coûts. Cela coûte cher un téléphone, de voyager pour aller rencontrer des gens, de mettre en place une structure fixe avec deux personnes qui travaillent au minimum pur centraliser l'information, etc. Cela exige un certain nombre de subvention de fonctionnement. La Communauté, son discours a toujours été de dire, jusqu'à fin 1998 : « on ne finance pas les dépenses de fonctionnement des réseaux. On finance éventuellement les coûts d'administration d'un projet, à hauteur de 20% en moyenne, mais on ne finance pas la charge de fonctionnement d'un réseau. Cela doit être financé par les membres du réseau, si les membres considèrent que ce réseau est quelque chose de vital. C'est à eux de financer ».

Q : Cela change.

R : Cela change de deux manières. D'abord la notion de réseau, ensuite la notion d'organisation parapluie. Deux choses différentes, qu'on a tendance à trop mélanger en fait. Par exemple le *Forum Européen pour les Arts et le Patrimoine* n'est pas un réseau. On ne défend pas des intérêts sectoriels d'un secteur culturel bien précis. Cela n'a rien à voir. Il y a un ensemble de réseaux qui sont membres du FEAP, mais il existe aussi des organisations qui n'ont rien à voir avec des réseaux : la Fondation européenne de la culture, *Eurocities*, les Rencontres, certains théâtres ou certains festivals qui sont très voyants Ce ne sont pas des réseaux, dans l'absolu.

Maintenant, ces organisations en parapluie, qui revendiquent la mise en place d'une politique culturelle, elles considèrent que leur action, en tant qu'action d'intérêt général, pour employer un mot du jargon, ... Cette action là pour qu'elle existe, il lui faut une subvention de la Communauté européenne. Autrement on n'existerait pas. Parce que justement, le lien que nous avons à nos membres, même si on est très légitime par rapport aux opérateurs culturels européens, n'est pas aussi proche que celui qu'un réseau a vis-à-vis de ses membres. Parce qu'il défend leurs intérêts. Moi, je ne défends pas les intérêts spécifiques du théâtre. Je défends des intérêts culturels plus globaux.

Q : Vous faites donc un suivi global de l'action culturelle de l'Union Européenne. Mais ne défendez-vous pas aussi des intérêts plus spécifiques ?

R : Non, on ne fait pas cela. On ne fait pas ce qu'on appelle du « service ». Un réseau va apporter cela. Moi ce que je peux apporter, c'est un « échange d'expertise ». Je peux utiliser ma connaissance du système, des acteurs dans le système, et donner cette expérience aux membres du FEAP. Si demain j'ai un réseau du théâtre qui m'appelle et qui me dit : « oui, depuis l'année dernière le FEAP reçoit des fonds de la Communauté. Comment tu as fait pour avoir cela ? » Je vais lui dire comment j'ai fait. La recette c'est cela. De A à Z. Maintenant je ne vais pas le faire pour toi. Tu vas le faire de ton côté. Ça marche, ça ne marche pas, c'est ton problème. Ce n'est pas le mien

Q : L'information fait donc aussi de votre travail.

R : A fond. Je fais beaucoup d'information, beaucoup de coordination, beaucoup de lobbying, de visibilité, d'action en visibilité.

Q : Pouvez vous expliquer le lobbying et l'action en visibilité.

R : Le lobbying, c'est (enfin, dans ma définition, parce que tu vas en trouver 10.000) « défendre un intérêt spécifique, sur un dossier spécifique avec les moyens politiques les plus courants : une action en amendement sur un texte législatif, des contacts de fonctionnaires, des réunions, etc. Je ne parle pas de corruption financière ! C'est hors de question : dans la culture, il n'y a pas d'argent. [rires !] Après, les actions en visibilité, c'est ce qu'on appelle en anglais les « advocacy ». C'est complètement différent. C'est quelque chose qui n'a pas cette ponctualité. Le lobbying c'est ponctuel. Par exemple, avec le forum on a travaillé sur la prise en compte des aspects culturels, au titre des politiques régionales sur deux trois mois. [interruption] L'advocacy, c'est beaucoup moins ponctuel. On a fait une action de lobbying sur les fonds structurels, donc la politique régionale de l'Union Européenne. C'était entre septembre et décembre. On avait tous les textes qui passaient devant le Parlement européen pour une première lecture, les amendements, etc. Nous, on avait jamais travaillé sur les fonds structurels, en tant que *Forum Européen pour les Arts et le Patrimoine*. Quand on a vu ce texte arriver au parlement, évidemment on a regardé de près. On s'est dit : « tiens ! Est-ce qu'ils parlent de la culture ? Ah, bien non. Il n'y pas une seule référence au mot culture dans ces textes ». Alors là on a fait du lobbying. C'est à dire que pendant trois mois, on est allé voir les parlementaires, un par un, pour leur expliquer qu'il fallait un amendement pour prendre en compte les aspects culturels. Et la même chose auprès de la Commission. Et la même chose auprès des ministres.

Q : Même les ministres ?

R : Oui, les ministres carrément. Enfin, les représentations permanentes, qui elles vont relayer après l'information. Finalement, c'était un bon lobbying, parce qu'on a eu le résultat qu'on voulait, c'est à dire un simple Considérant : « oui, nous prendrons en compte les aspects culturels au titre la politique régionale ». Très bien. Content. Mais cela c'est un travail réellement de lobbying. C'est dans l'urgence, c'est fait n'importe comment, parce que tout le monde est stressé. Il y a la pression du moment, alors que l'advocacy, c'est quelque chose qui se fait sur le long terme. Il n'y a pas de stress. On essaie de conscientiser, de sensibiliser, les acteurs, les opérateurs à la fois du secteur culturel, mais aussi des institutionnels, sur des démarches qui sont plus longues. Ce sont celles de la nécessité d'une politique culturelle de l'Union Européenne qui soit plus cohérente, etc.

Q : Avez vous pour autant un 'blueprint' [projet] global sur la politique culturelle de l'Union Européenne ?

R : Au sein du FEAP, on a jamais eu une réflexion sur l'idée de politique culturelle en tant que telle. Cela n'a jamais été fait. C'est peut être dans les esprits. J'espère à terme que cela sera fait par le FEAP. La difficulté qui s'est posée au FEAP depuis sa constitution (et c'est très jeune : 4-5 ans, depuis Maastricht) la difficulté première qu'on eut les opérateurs du secteur culturel sur les problématiques culturelles européennes, c'était d'abord de les comprendre et de comprendre l'agenda. L'agenda des institutions nous était imposé en fait. On nous a jamais demandé notre avis, sur ce qu'on pensait sur l'action culturelle de l'Union Européenne.

Q : A quel moment pensez-vous ?

R : A quelque moment que ce soit. Avec *Culture 2000*, on nous a à peine demandé notre avis. [rires].

Q : C'est étonnant. Sur le site de la Commission européenne, on peut lire que cette dernière a procédé à une très large consultation du secteur, qui a culminé en Janvier 1998 lors du Forum culturel européen. C'est faux.

R : Alors cela c'est ce qu'on appelle le langage, le jargon de la Commission. C'est typique du « jargon Commission ». Alors si j'ai une approche institutionnelle, je dirais non, ce n'est pas faux. Effectivement la Commission a prévenu les opérateurs du secteur culturel en Novembre 1997, en envoyant un beau message sur Internet et son beau site Europa, en disant que Europa est consulté en moyenne par 40.000 contacts par jour ou par mois... on considère que c'est large. Tout le monde a vu l'info sur Internet. Donc, c'est en Novembre 97 et on réunit le Forum européen en Janvier 98. Donc toi tu as deux mois pour donner ton avis sur une future politique culturelle européenne, ou un futur programme cadre (parce que c'était l'idée de *Culture 2000*). Deux mois ! Super sympa. Quand tu n'as jamais entamé aucune négociation avant, aucune consultation avant, deux mois ! Qui peut faire cela ? Il n'y a pas un universitaire qui peut faire cela, tout simplement. Alors quelqu'un qui est en plus directeur de théâtre, qui a certainement autre chose à faire au niveau de sa programmation que de donner son avis sur un futur programme européen dont il n'aura d'ailleurs aucun financement. Tu crois qu'il va se bouger ? Cela c'est le point de vue du secteur.

Q : Alors les gens dans le secteur rigolent ?

R : Ce forum là a fait rire. Rire et pleurer en même temps. Il y a deux choses. Il y a l'idée d'un forum des opérateurs du secteur culturel qui est une bonne idée en soi. On peut se féliciter du principe. Si je m'adresse à la Commission je lui dirais, mon langage vis-à-vis de la Commission serait : « Je me félicite de l'initiative prise par la Commission européenne concernant la réunion au moins de Janvier 98 du Forum culturel européen. Toutefois vous comprendrez bien que nous sommes pris de court, parce que nous n'en avons été informés que deux mois auparavant, etc. ». En gros je vais quand même me féliciter du fait qu'on nous réunisse parce que c'est la première fois que cela en cinq ans.

Q : C'est la première fois ?

R : Oui, c'est la première fois. C'est cela qui est gênant. En même temps c'est la première fois, cela part d'une bonne intention qui est celle de consulter, maintenant quand on sait comment les consultations se passent dans les règles de la Communauté européenne... Une consultation normalement cela se passe en fonction d'un certain type de règles, là en l'espèce on n'a pas respecté les règles. Bon moi je connais les règles, en tant que juriste communautaire et coordinateur du Forum, je connais les règles et je me dis : mais de qui se moque-t-on ? C'est quelque chose pour dire : voilà, le programme est déjà bouclé et puis on dit qu'on a consulté le secteur et après le secteur n'a plus rien à dire, puisqu'on a 'consulté' le secteur. Une consultation qui est faite au niveau européen sur quelque législation ou programme que ce soit, elle se fait d'abord par la publication d'un « green paper ». Ce qu'on appelle un « livre vert ». On l'envoie à l'ensemble des opérateurs qui sont dans le secteur. Un livre vert, c'est une consultation d'au moins 6 mois. Ensuite on collecte, on demande à ce que les gens fassent une réponse écrite, et on collecte l'ensemble de ces réponses écrites. En fonction de ces réponses, on fait éventuellement une consultation publique. On réunit tous les gens pour exprimer les points de vue dans une 'grande messe' communautaire. Très bien. Et ensuite, on dit voilà : on considère que les priorités politiques dégagées par le livre vert sont celle-ci, celles-ci, celle-ci. Pour après, affiner les priorités politiques, on sort un « livre blanc ». Dans celui-ci, on dit : voilà les mesures que la Communauté va prendre dans les deux / trois ans concernant cette question là. On va dire par exemple que l'on va encourager la coopération culturelle, la mobilité des artistes, la constitution de réseau, les événements

emblématiques. Maintenant, c'est un livre blanc : on peut encore réagir sur le livre blanc. Et ensuite on fait le programme. Mais il s'est passé un an et demi entre le moment où on a sorti le livre vert et le moment où on commence à sortir la proposition de la Commission.

Q : Pourquoi la Commission a-t-elle agi ainsi ? A-t-elle été prise de court dans son propre agenda. Ne voulait-elle pas éviter une vraie consultation ?

R : Ca, je ne sais pas. Je ne pense pas qu'il y ait une méchanceté pareille. Je ne crois pas.

Q : Peut-être est-ce dû au fait que l'action culturelle est *nouvelle*.

R : Voilà. Moi je mettrais un peu cela sur le compte des ratés du début. Oui. Les ratés du début. Maintenant, il y avait une urgence aussi. Les programmes spécifiques (Kaléidoscope, Ariane, Raphaël) arrivaient à leur fin. En plus on allait avoir un changement de Parlement Européen, un changement de Commission (la Commission ne pouvait pas le savoir à l'époque évidemment !), bref on sentait les changements. AGENDA 2000 allait être renégocié. C'était toutes les perspectives financières qui allaient être recadrées. On avait des contraintes qu'on pourrait presque qualifier d'urgence. Maintenant, vu les enjeux réels, d'un tel programme, en termes financiers, en termes politiques, est-ce qu'il y avait réellement urgence ? Non. Moi je ne crois pas. On pouvait très bien reconduire les programmes. C'est ce qu'ils ont fait d'ailleurs : ils ont reconduit les anciens programmes pendant une année. Donc finalement il n'y avait pas urgence. Maintenant, je ne connais pas l'argumentaire de justification du côté Commission.

Q : Tu as laissé entendre que la Commission tenait un programme près, qu'elle voulait juste faire approuver.

R : Cela c'est très personnel. Historiquement on ne sait pas. C'est difficile. C'est quelque chose qu'on ressent comme cela parce qu'on le vit dans le travail. Moi la sensation que j'aie eue c'est qu'on a fait croire à l'urgence pour faire avaler une pilule qui serait peut être pas passée aussi facilement. On met les interlocuteurs en face dans une situation d'urgence, et du coup, on a pas le temps de la réaction, du recul, en fait. Maintenant, ce qui se cache derrière je ne sais pas...

Q : Penses tu que plus d'opérateurs maintenant réfléchissent sur et préparent un programme d'ensemble. Le FEAP par exemple. Apparemment vous n'étiez pas prêts à ce qu'on vous pose une telle question. Si cela se passe de nouveau dans trois mois êtes vous prêts ?

R : Deux questions différentes. La première : était-on prêts ? En fait, on n'était pas prêts mais on était prêts différemment. Nous on a travaillé sur des logiques de renouvellement des programmes existant. Donc quand on a présenté, on a fait tout un travail de recherche et d'expertise qui s'appellent « new models for coopération in Europe ». C'était un travail de consultation du secteur par le secteur.

Q : Cela a été publié ?

R : Oui. Effectivement on avait besoin de recadrer un certain nombre d'objectif. La diversité des programmes existant était telle...Ce n'était pas cohérent et c'était mal conçu. On voyait bien dès l'origine que les programmes étaient mal conçus. Nous, ce qu'on a fait c'est d'abord donner des objectifs communs à l'ensemble des programmes. Et après on avait revu les moyens. La logique n'était pas celle du programme unique : on a gardé le titre « new models ». On aurait voulu un programme unique on aurait fini par dire : « new model ». Je pense que dans l'esprit des gens du secteur, il n'était question que de réellement améliorer le contenu des programmes existants. Parce qu'ils n'étaient pas bons.

Q : Pourquoi, en trois mots ?

R : Parce que trop techniques, trop technocratiques. Ils ne prenaient pas du tout en compte la réalité de fonctionnement du secteur. C'était n'importe quoi. Des appels à proposition qui sont annuels ! Qu'est-ce que c'est que cela ? Il aurait fallu avoir des programmations sur 2-3 ans. Ce qui est un bon côté de *Culture 2000*. Je ne dis pas que *Culture 2000* est mauvais. Sur certains points, il est excellent... Donc certains aspects comme cela. Par exemple les jurys d'experts qui ne sont pas transparents. On ne sait pas qui forment ces jurys.

Q : On ne le sait pas ?

R : On ne le sait jamais. On ne le sait qu'à la fin, quand le jury s'est réuni. On ne le sait pas avant. Ce qui est quand même une aberration. Quand on a cinq jurys d'experts qui se réunissent, et que les membres sont de spécialistes des arts plastiques et qu'ils vont juger d'un projet sur patrimoine, cela fait un peu peur quand même.

Q : Cela c'est fait ?

R : Bien sûr. Après on peut encore rentrer dans les détails, mais cela devient trop du détail. Maintenant, cela c'était l'état d'esprit à l'époque. Effectivement quand on nous a laissé entendre que le programme serait 'unique', 'cadre'...

Q : Cela vous ne l'avez pas vu venir du tout

R : Non, c'est vrai. On ne l'a pas vu venir. Non franchement.

Q : C'est quelque chose qui a été voulu par les États ?

R : Il faudrait en parler avec Jean-Michel Baer. Monsieur Baer. C'est son idée. C'est son programme. C'est lui qui l'a écrit. On laisse entendre dans le 'gossips' [potins] du milieu (bon moi je ne l'ai jamais entendu me dire cela, donc je ne sais pas si c'est vrai), qu'il a rédigé ce programme en une nuit, chez lui, tout seul. Et il est arrivé avec son beau truc, et il a dit : voilà, c'est *Culture 2000*. Est-ce que c'est vrai. Je ne sais pas. Cela fait parti de la légende aussi.

Q : Vrai, ou non, l'importance de la DG X ressort. C'est un bébé de la DG X.

R : C'est un bébé de la DG X, comme tout bébé communautaire, comme toute législation/programme puisque c'est la Commission qui est l'initiatrice des législations et des programmes. Donc c'est un bébé de la DG X. Ce n'est pas un bébé du secteur.

Q : Mais cela pourrait être aussi un bébé des États, des gouvernements nationaux.

R : Ah non. Eux les pauvres, on leur a demandé encore moins leur avis [rires !].

Q : On leur a juste demandé de signer en bas à droite ?

R : Bien, non, parce qu'ils ont une possibilité d'amender le texte dans des positions communes, dans le cadre de la procédure législative. Bon, cette procédure, elle dure 18 mois en moyenne, quand tu es dans un cadre de codécision.

Q : Les affaires culturelles sont traitées par codécision ?

R : Oui. Codécision qui est la procédure législative la plus complexe du système. Tu en as d'autres à côté, qui sont la coopération et la consultation qui sont moins complexes, moins lourdes. Maintenant, la codécision est la plus utilisée, mais celle qui implique le plus de complexité et de lenteur. Au sein du Conseil, la modalité de vote est l'unanimité pour la culture. Normalement tu as codécision plus majorité qualifiée. Alors que là...C'est ce qui a de

pire. La preuve on a eu un veto néerlandais, en décembre dernier sur *Culture 2000*, en première lecture.

Q : La règle de l'unanimité donne un grand pouvoir à chaque État. À côté de cela tu me dis que les États n'ont pas eu leur mot à dire dans la proposition *Culture 2000*. Cela est un peu contradictoire.

R : Ils n'ont pas eu leur mot à dire sur la forme de la proposition de la Commission. Enfin, moi je ne connais pas l'ensemble des consultations informelles qui peuvent avoir lieu. Et évidemment il y en a. J'imagine qu'il y en a eu. Ce n'est pas quelque chose qui se fait comme cela. Mais en même temps, vu qu'on a une procédure législative qui après va prendre place pendant deux ans, c'est assez logique qu'ils n'interviennent pas au moment de l'initiative législative. Parce qu'ils auront tout le temps d'intervenir après. Après ils peuvent amender le texte tant qu'ils veulent, puisque de toute façon c'est l'unanimité. Donc on est obligé de suivre les amendements des ministres.

Q : Le veto néerlandais a-t-il conduit à une modification du texte ?

R : C'est plus complexe que cela. On a eu en fait... Le texte de la Commission a été présenté en Mai 98. Nous, en tant que secteur, on a eu la première connaissance de la proposition en Juin 98, lors de notre assemblée générale - à Manchester à l'époque. Donc, tous les opérateurs du secteur culturel européen ont reçu une copie en Juin 98, donc un mois après la publication officielle de la proposition de la Commission. A partir de ce moment là, la proposition de la Commission est partie en consultation au Parlement Européen et en consultation auprès des ministres, à l'intérieur des comités pour les affaires culturelles, et donc des ministères. Ce processus, dure entre Juin 98 et Novembre 98. Qu'est-ce qui se passe pendant l'été, tous les opérateurs culturels européens... L'été, c'est la période en terme de festivités culturelles, de programmations culturelles la plus lourde de l'année pour un opérateur culturel. Le festival d'Avignon, il n'est pas au mois de Novembre. Les types, dans le secteur, ils ont autre chose à faire que lire les textes juridiques dont en plus ils ont horreur. Ils sont consultés par le FEAP. On a un consultant qui a travaillé là dessus, qui leur a envoyé un questionnaire. Les résultats sont mauvais. C'est-à-dire, on fait un courrier de 80 lettres ; on a un retour de 20 lettres. Ce qui est zéro.

Q : Ce n'est pas si mal.

R : Non, ce n'était pas bon. Parce que c'était un gros dossier *Culture 2000*. On aurait du recevoir 80 réponses, de nos membres. Mais c'était l'été. Il fallait qu'on ait déjà une première consultation du secteur par le secteur en septembre. Parce qu'en Septembre, l'assistante de Nana Mouskouri (qui était le rapporteur pour la première lecture au Parlement Européen) l'assistante de Nana Mouskouri, elle voit ce texte arriver en Juin. Elle se dit « sympa, mes vacances tombent à l'eau ».

Q : Comment s'appelle-t-elle

R : Alexandra Poulakos. Maintenant elle travaille au ministère de la Culture en France. Tu peux aussi la voir sur ce dossier là, au ministère de la Culture, au DAI. Alexandra, elle se retrouve en Juillet-Aout, il n'y a plus personne sur Bruxelles, parce que tout le monde est en vacances, et elle doit rédiger le rapport de Nana Mouskouri sur le sujet. Qu'est-ce qui se passe. Et bien c'est la panique. C'est la première fois qu'il y a un si gros dossier qui arrive dans la Commission Culture. Alexandra se retrouve toute seule pour son rapport, ce qui n'est pas très gai. Et on arrive en septembre. La première version du rapport de Nana Mouskouri ne

correspond à rien de ce qu'on avait, nous, discuté déjà à Manchester. Nous, c'est à dire le secteur.

Q : C'est à dire ?

R : C'est à dire qu'en fait la proposition de la Commission était quand même très cohérente, au sens propre du terme. Moi j'imagine bien une sorte de boule en terre pour faire une future sculpture. Donc on a quelque chose de cohérent. L'état d'esprit de la proposition c'est la concentration. On concentre tout. On concentre les ressources, les financements, les opérateurs, et on concentre les programmes puisqu'on en fait plus qu'un. L'état d'esprit qui transpire à travers la proposition de la Commission, c'est cet esprit de concentration. Évidemment le rapport de Mouskouri, assez logiquement, on va dire...

Q : ...critique spontanément cette démarche

R : Voilà. On va critiqué l'aspect concentré de la proposition. Du coup on va développer une approche qui va être plus celle de la diversité et de la proximité. On va arriver dans des systèmes dans le rapport où on dit : « Ah mais enfin, quand même, les trois programmes préexistant à *Culture 2000* n'étaient pas si mauvais. Au moins, ils permettaient une visibilité dans chaque secteur : les arts plastiques, le patrimoine, le livre, ... Il y avait une visibilité. Pourquoi ne retrouve-t-on pas cela dans *Culture 2000* ». Effectivement, on ne le retrouve pas. Dans *Culture 2000*, on a tellement concentré qu'on ne sait plus... sauf à lire peut-être les annexes maintenant. Mais cela c'est nouveau. On se retrouve en Septembre avec un rapport Mouskouri, qui lui fait la part belle à tout ce qui est diversité, approche sectorielle. Bon, bien sûr, les financements, la même chose. On considère qu'il n'y pas assez d'argent. Il faut augmenter le budget, etc. Déjà en septembre, on a d'un côté la Commission et de l'autre le Parlement qui ne vont déjà pas s'entendre sur le fond : les deux approches sont diamétralement opposées.

Q : D'accord

R : A l'époque on ne sait pas encore ce qu'en pensent les ministres. Parce qu'on a des choses qui circulent mais on n'a pas de texte officiel. Et en fait, au mois d'Octobre, EFAH organise un séminaire de travail ('consensus building') sur *Culture 2000* avec l'ensemble des opérateurs. Il y a tous les membres du FEAP, tous les réseaux culturels européens, tous les gens qui ont des choses à dire sur la politique culturelle européenne. On invite la Commission, on invite le Parlement, on invite les représentants du Conseil. Qu'est-ce qui se passe. Il se passe que la Commission ne vient pas.

Q : Ne vient pas ???

R : Non. Elle est invitée, elle ne vient pas. On invite le Parlement, c'est à dire Nana Mouskouri, qui ne peut pas venir non plus, mais son assistante vient. Donc on a quand même un point de vue du Parlement. On invite les représentations permanentes, les gens qui travaillent sur le dossier au niveau bruxellois, on a en fait deux ministères qui sont représentés : le ministère français, qui en plus finance en grande partie l'événement, puis une autre représentation, mais je ne vois plus qui c'était.

Q : Cela ressemble un peu au Forum.

R : Oui, dans l'absolu c'est le forum culturel européen. Mais nous, on l'a toujours fait, dans le cadre de nos événements. On avait aussi le président de la Commission Culture, Monsieur Pex. Très important aussi, puisque lui avait un rôle important à jouer. Bref, tous ces gens se retrouvent autour de la même table, on discute du fond, parce que là on a d »jà un texte qui est

celui du comité des affaires culturelles, le texte du Conseil. On fait des amendements au texte, informels. Nous on ne peut pas intervenir directement sur le processus législatif, mais on peut intervenir par le biais des ministres qui sont là, qui eux vont reprendre nos amendements et les défendre en Conseil. En fait, on a super bien travaillé sur la version du Conseil. Donc le secteur était très satisfait de la version du conseil. Il faut avoué qu'avec les ministres, on a bien travaillé. Ils ont bien compris les enjeux, la réalité du système.

Q : Qu'est-ce qui a été changé sur le fond ?

R : Sur le fond, on a eu plus de clarification sur les objectifs du programme. Par exemple, qu'est ce qu'on souhaite atteindre, etc. Ce n'était pas clair précisément. On a eu des clarifications sur le fait qu'on encourage bien la coopération culturelle, la mobilité, les échanges d'artistes, ... ce qui ne se voyait peut-être pas bien dans la version originale de la Commission. La même chose avec l'ensemble des actions. Il y a trois actions dans la version de la Commission : les accords de coopération, les actions « innovatives », les actions emblématiques. La Commission mettait plus l'accent sur tout ce qui était événements majeurs, ce qu'elle appelle les 'événements majeurs', les choses de représentations, la propagande etc. Les ministres considèrent de toutes façons que ces événements n'auront jamais de problèmes pour être financés. Tu peux trouver les fonds pour cela. Eux ont souhaité diminuer cela, pour donner plus de poids à tout ce qui était accord de coopération, actions innovatives, et expérimentales. Les financements, là il y avait aussi un problème. Sur les échelles de financement. Tu finances un projet. A quelle hauteur ? Là, ce sont des querelles classiques et habituelles en fait. Le secteur veut toujours plus, les ministres veulent toujours moins. C'est une logique assez facile à comprendre. Le problème fondamental a porté sur l'enveloppe budgétaire d'ensemble du programme. La Commission proposait 167 millions d'Ecus qui correspondait à une non-augmentation (quand on prend en compte l'inflation) des allocations des trois programmes précédents. On repris les budgets des trois programmes et on a dit « on fait la même chose pour les cinq prochaines années ». Évidemment, le secteur ne peut pas être d'accord avec cette logique, puisque le programme est plus ambitieux que les trois programmes spécifiques. A partir du moment où tu as un programme plus ambitieux, il faut aussi le doter financièrement correctement. Le secteur n'était pas d'accord et a fait part à Nana Mouskouri de ses frayeurs, vu les cacahuètes qui étaient données dans le programme. On a fait part de notre problème aux ministres. Mais les ministres nous ont répondu, ce qui tenait assez bien la route à l'époque : « étant donné que les perspectives financières de l'Agenda 2000 n'avaient pas encore été négociées, c'est à dire, le cadre global du financement de l'Union Européenne, on ne pouvait décemment pas commencer à fixer les montants ». Donc il fallait attendre les négociations de l'Agenda 2000 avant de pouvoir négocier le montant de Culture 2000.

Q : Cela s'est confirmé en fait

R : Cela s'est confirmé, puisqu'ils ont dit « au mieux on garde la proposition de la Commission qui stabilise tout, sans accroissement des dépenses, ou pire on donne moins ». Et comme c'est l'unanimité, les Néerlandais, à l'époque, seraient d'accord mais à 90 millions d'Euros. L'horreur.

Q : Pourquoi les Néerlandais ?

R : Parce que ce sont eux qui, dans les négociations d'Agenda 2000, donc du cadre global, l'une des positions les plus strictes. Ils ne voulaient vraiment pas d'accroissement de dépenses. Parce qu'ils sont contributeurs nets, ils donnent plus d'argent qu'ils n'en reçoivent, comme l'Allemagne. Le Royaume Uni, aussi, dans certaines politiques, cela dépend. Par tête,

per capita, la contribution des Pays Bas est très forte. Donc la logique c'était ce qu'ils ont appelé le « zero growth strategy ». Croissance zéro. Rien n'augmente, et encore moins la culture. Pourtant, les Néerlandais ont toujours été les premiers défenseurs d'une politique culturelle européenne. Toujours, toujours, toujours. Incroyablement. Donc là c'était plutôt atypique, plutôt surprenant. Et cela nous a embarrassés.

Q : C'était le gouvernement clef dans la négociation.

R : Oui, c'était le gouvernement clef. C'est lui qui a bloqué, qui a mis son veto pour qu'il n'y ait pas l'unanimité. Pour revenir aux considérations du début quand on parlait de lobbying et d'advocacy, EFAH a toujours fait un travail superbe avec les Néerlandais, depuis des années. Un super travail. Ils ont toujours été très proches des décisions que nous on prenait pour le secteur, ils ont toujours été prêts à aider, très proche de tout ce qu'on a fait. Je donnerais dix mille exemples pour cela. En terme d'advocacy, c'était parfait. L'entente qu'on a avec le gouvernement néerlandais est une entente quasi parfaite. Donc, un, cela a été une surprise extraordinaire qui nous a obligés à faire un lobbying inhabituel. Un gouvernement avec lequel on a en général des liens très forts, s'est retourné, pour des raisons de politique interne. Rien à voir avec la politique culturelle européenne et l'Europe. Cela était vraiment du politique interne. Ca tu n'y peux rien.

Q : Mais sans ce gouvernement là, tu penses que les crédits auraient été augmentés.

R : Probablement. Au moins, à défaut d'être augmentés, on aurait au moins eu, comme proposition du Conseil, 167 millions. Entre octobre et décembre, veto, les Néerlandais proposent 90 millions à l'époque, la Commission européenne, 167 millions. Le compromis en Conseil tournait apparemment autour de 140 millions. A l'époque, le dossier reste bloqué auprès des ministres jusqu'à ... Weimar – le Conseil informel de Weimar en Mai 99. En Mars on négocie l'Agenda 2000, et là on débloque un certain nombre de dossiers. Là EFAH intervient en termes de lobbying. On intervient durement', entre guillemets, auprès du Parlement Européen en disant qu'il faut un avis du Parlement européen où vraiment là on met à fond l'argent, le paquet... Là Nana Mouskouri nous a vraiment bien suivis puisque... Nous on avait demandé « 1 Euro par citoyen ». Dans le jargon, dans les appels, ... ça marche. Dès qu'on a dit cela, ils le reprenaient tous après. « 1 Euro par citoyen » en considérant évidemment que plus l'Europe s'élargit, plus le nombre d'Euros doit augmenter. C'était sympa comme balance. Maintenant c'était un chiffre tout à fait réaliste. Ce n'est pas comme le slogan habituel que l'on entend, le fameux « 1% » du budget, blablabla... C'est très français. On a des slogans identiques de la part du Parlement européen, où l'on voit dans certains textes « 1% du budget de la Communauté européenne ». Les gens qui tiennent ce type de discours, ne savent en général pas à combien se monte le budget de la Communauté européenne. 1% de 90 milliards d'Euros c'est gigantesque. On ne saurait même pas les dépenser ! Cela me fait toujours rire quand je vois cela. Nous, on avait demandé un Euro, parce qu'un Euro c'était en plein dans le lancement de l'Euro. C'était porteur. Sachant qu'on est actuellement 370 millions, qu'à terme on sera autour de 450 millions à peu près, cela faisait un budget de 370 millions au minimum, et un budget de 450 millions au maximum. Le double de la proposition de la Commission. Cela a été repris de façon plus réaliste par le Parlement, en disant 350 millions quand même c'est beaucoup. On ne va peut être pas aller aussi loin. On coupe la poire en deux, on met 250 millions, pour négocier avec le Conseil à 205-210 millions. C'est l'idée. En codécision c'est comme cela. Bon. C'était 100 millions de moins que ce qu'on voulait, mais d'un autre côté c'était aussi 100 millions de plus que ce que la Commission nous avait proposé. Bref, on en est là au mois de décembre. Et effectivement, ce slogan a été repris étrangement dans le cadre des négociations sur les fonds structurels, la

politique régionale. En particulier la prise en compte des aspects culturels. On a eu un autre parlementaire, grec aussi, Pascal Akin, qui a fait un rapport sur la prise en compte des aspects culturels au titre des fonds structurels. Et dedans, elle remet noir sur blanc dans son rapport, « il faut un Euro par citoyen pour la culture dans l'ensemble de la vie politique européenne ».

Q : Le slogan vient du FEAP

R : Oui. Ce slogan venait du FEAP pour le programme *Culture 2000*. On a maintenant cette idée d'un Euro par citoyen pour la prise en compte des aspects culturels pour l'ensemble des politiques européennes. Ce ne sont pas que les fonds structurels finalement . Ce sont les fonds structurels, la culture, cela va très loin ... coopération culturelle avec les pays tiers, etc.

Q : La culture est aussi largement financée par des programmes non spécifiquement culturels.

R : 80 % de la dépense culturelle européenne, au sens large, provient des fonds structurels. Les 20% restant, ce sont des programmes spécifiquement culturels et d'autres programmes. Tu peux avoir tout ce qui est relations extérieures, la politique sociale, l'éducation... Cela va loin...

Q : Et vous vous travaillez spécifiquement sur les programmes spécifiquement culturels.

R : Non, cela a changé. A l'origine, effectivement, on travaillait spécifiquement sur les programmes culturels et la DG X. Quand on s'est rendu compte, il y a un an, que 80% de la dépense culturelle provenaient d'autres politiques. Là on s'est dit : « On est en train de se tromper de cheval, on n'est pas sur l'outsider. On est dans les losers. On est en train de focaliser toute notre énergie, sur des programmes spécifiques, qui franchement n'en valent pas la chandelle financièrement. À côté de cela, toute la marge de manœuvre que l'on a (ces 80%), on la laisse dans un 'no man land' que personne ne contrôle ». Même pas le DG X qui est spécialisée sur la Culture, parce qu'elle ne veut même pas s'en occuper. Elle n'a jamais rien fait là dessus. Du coup, on s'est dit qu'on était en train de se tromper de cheval. Alors là on a réorienté notre politique. Il faut changer de fusil d'épaule, cela ne va pas. À côté des fonds structurels, *Culture 2000* ne représente rien.

Dans la tête des opérateurs culturels, des membres du FEAP notamment, là il y a quelque chose qui s'est passé : ce que j'appelle une « ré-appropriation de la politique culturelle ». Avant on était trop ciblé sur *un* aspect. A l'origine, on n'a pas influencé l'agenda, parce que l'agenda nous était imposé par les institutionnels, on ne connaissait pas suffisamment bien le fonctionnement de l'Union Européenne¹. Après cinq ans, évidemment on ne peut plus arguer que l'on ne connaît pas le fonctionnement de la Communauté européenne. On connaît non seulement le fonctionnement, mais on en connaît surtout la réalité, et surtout la réalité financière. Du coup, tu repositionnes l'ensemble de ton action, parce qu'à partir du moment où tu découvre que 80% de la dépense culturelle européenne provient d'autres politiques, non seulement tu arrêtes de te focaliser sur la DG X, mais tu vas aussi aller travailler avec d'autres DG, qui sont beaucoup plu, en plus (c'est cela le pire !) beaucoup plus ouvertes à la culture que la DG X, ce qui est un comble, qui donne plus d'argent en plus (c'est quand même un comble), et tu reconçois aussi l'ensemble de tes stratégies par rapport aussi un objectif qui lui est plus global, qui consiste à dire : 1) arrêtons d'instrumentaliser la culture 2) faisons en sorte que la culture ait quelque chose de « main streaming » comme on dit en Anglais, qui est dans tout, substantiel à l'ensemble des politiques².

¹ Phénomène d'apprentissage

² Introduire la culture dans le référentiel global

Tu imagines bien que la démarche qui suit. Tu étends ta représentation à d'autres politiques, qui ne sont plus sectorielles, qui sont la politique régionale, la politique extérieure, le marché intérieur etc. L'étape qui suit c'est celle de dire : « et le citoyen européen dans tout cela ? ». Qu'est ce que la culture. Qu'est ce qu'une politique culturelle peut apporter dans l'identité et la construction politique de l'Europe. Voilà où l'on en est maintenant.

Q : C'est donc un nouveau discours ?

R : Je pense que dans la tête des opérateurs culturels, à l'origine de la création du *Forum Européen pour les Arts et le Patrimoine*, ce discours était là quelque part. Cette idée de la culture, en tant que valeur intrinsèque, de développement et d'épanouissement personnel, d'atout social, etc. Tout cela ça y était. Parce que tout opérateur culturel, il a cela en lui. Maintenant, est-ce qu'il sait l'exprimer, l'institutionnaliser, pour que les institutionnels se le réapproprient, je crois que cela on n'a pas su le faire il y a cinq ans. Et parce que la Commission et les institutions doivent faire du concret, évidemment on passe au programmatique, on mesure tout de suite à l'existence d'un programme. On se noie dans le programmatique. Et je pense qu'effectivement Raphaël, Ariane, etc. on s'est noyé dans le programmatique. Du coup on n'a pas vu l'essence, ou la substantifique moelle de ce que peut apporter une politique culturelle en fait. Donc, cela s'est fait dans la crise. Ce qui est révélateur des six derniers mois, entre Juin 98 et Juin 99, cela a été un peu comme un accouchement.

Q : Accouchement d'un nouveau discours ?

R : Oui. Dans le contenu des discours, oui.

Q : Que le secteur produit ou que les institutions produisent ?

R : Je pense que c'est un chemin que, actuellement, on fait ensemble. Institutionnels et secteur. Maintenant, je suis trop d'un côté pour te dire si on le fait véritablement ensemble. Ce que je crois, c'est qu'il y a eu une crise. Les choses ne naissent pas sans crise. La crise, cela a été effectivement Culture 2000³. C'est comme une désunion. ON s'est rendu compte que *Culture 2000* n'allait pas nous apporter ce qu'on croyait. Ce n'était pas la panacée. *Culture 2000*, parce qu'il y avait ce veto néerlandais, n'allait peut être pas exister. Parallèlement, dans le cadre des discussions sur les fonds structurels, on voyait que le plus important c'était les autres politiques. Donc, tout cela se passe dans la tête en même temps. D'un côté on se rend compte qu'on n'aura peut être pas *Culture 2000*, qui semblait être le fondamental pour nous, le pilier fondamental, et de l'autre côté on se rend compte que 80% de ce qui est culturel en Europe passent par d'autres politiques. Donc finalement *Culture 2000* n'est plus fondamental. Du même coup, nous on s'est désengagé, il faut l'avouer, de *Culture 2000* suite au veto. Avec le veto, on a dit : « Mais ça suffit, c'est lamentable, on est des victimes, on instrumentalise pour des politiques peut être plus globales, des discussions sur l'agenda 2000 etc. On prend en otage la culture ». Nous on a eu le discours : c'est une prise d'otage. On n'a pas pris en otage le programme de recherche, 15 milliards d'Euros sur cinq ans ! Il n'y a pas eu de problème pour le programme de recherche. Tu vois, on se dit « deux poids, deux mesures, cela ne va pas ».

On s'est aussi dit : vous institutionnels vous ne voulez pas de *Culture 2000* ? On a travaillé avec vous, vous ne voulez pas de *Culture 2000* ? De toute façon ce n'est que 20% de la dépense culturelle. A côté, c'est tous les fonds structurels qui comptent. On peut faire sans vous.

³ changement de référentiel ?

Je crois que ce discours a fait prendre conscience. C'est vrai qu'aussi à cette époque là les ministres ont demandé à la Commission de rendre un rapport sur la prise en compte des aspects culturels au titre des autres politiques...

Q : qui est sorti en 1996

R : Le premier, le premier était en 1996, le deuxième vient de sortir. Là il y en a qui sortent au mois de Mai. Et tout cela se fait en même temps. Les ministres se rendent compte qu'eux aussi se sont trompés de cheval. Ils disent : « mince, où est l'argent pour la culture ? ». Évidemment si l'argent est dans la politique régionale les opérateurs culturels ne vont pas le trouver là, puisqu'ils ne vont jamais le chercher là. Et en même temps les ministres se sont rendus compte, qu'ils étaient un petit peu dépossédés. Parce que si demain le secteur va voir dans les fonds structurels et la politique régionale, on va voir notre ministère de l'aménagement, ou on va voir les régions, les départements les villes, on ne va pas voir le ministre de la Culture. Donc ils se sont au niveau européen dépossédés.

Q : Tu parlais d'un discours portant sur la valeur de l'art pour lui-même et pour l'épanouissement des individus. Mais ce discours n'a rien d'europpéen.

R : Non, ce n'est absolument pas européen. Il n'y a pas besoin d'un de l'Europe pour cela. C'est spécifiquement « cultureux », culturel. Spécifiquement.

Q : Mais est-ce un discours que tu utilises dans ton quotidien à l'égard de certains acteurs, ou pas spécifiquement.

R : Moi c'est ce que j'appelle le discours de principe. C'est la charte fondamentale. Cela sortira toujours. C'est les principes. C'est comme tu as un préambule dans une constitution. Cela fait partie du fondamental. Maintenant le fondamental, tu ne vas pas le répéter toutes les cinq minutes, même si on ne le comprend pas toujours. Il faudrait d'ailleurs peut être le répéter toutes les cinq minutes [rire !].

Q : Et le discours sur l'identité européenne. Est-ce que tu l'entends ?

R : Ca c'est nouveau. Pour moi, dans le secteur culturel c'est nouveau. C'est très nouveau. Je pense pas qu'on l'avait avant. Je ne l'ai pas entendu, jusqu'à ces six derniers mois. Je ne peux pas te donner une date précise. Parce que le contexte aussi est différent. On a une guerre au Kosovo, une Commission qui pour la première fois démissionne, on a un Parlement européen qui est renouvelé... C'est maintenant que le Parlement Européen prend réellement une ampleur politique, un poids politique. Avant c'était gentil, mais c'était pas cela. Maintenant cela devient intéressant. C'est la première fois aussi que le Parlement Européen devient politique, où effectivement les conservateurs dominent les Socialistes, etc. Bon cela c'est la donne actuelle. Mais tout cela, ces changements, tu les sentais déjà avant, de Janvier à Juin. Parmi les gens, parmi les institutionnels, parmi les acteurs du champ politique européen. Tu commençais à voir les choses se mettre en place. Donc, c'est dans un contexte. Évidemment, pour le secteur culturel, le contexte était très serré. On venait de nous étrangler, de nous décapiter, puisqu'il y avait le veto néerlandais qui empêchait le programme *Culture 2000*.

Q : Merci beaucoup Marie-Laure.

Entretien avec Mr. Pyrrhus Mercouri

Ancien membre de la Direction Générale X

Enseignant au Bureau International des Arts

Août 1999, Bruxelles

Q : What do you think are the driving forces which pushed for a cultural action at the EU level ?

R : One of the driving force came from the cultural sector itself : the museums, the artists involved. These people primarily pushed for it. On the one hand they needed money, particularly for schemes like conservation and restoration.

But the Parliament was very much a driving force, because that was easier for the cultural sector to lobby individual parliamentarians. And what the Parliament is really interested in is developing a cultural identity for Europe. If you look at speeches, at policy statements, the words “common cultural identity” or “common European cultural heritage”... these are words that you tend to find.

There is a reason behind that : there was a feeling that Europeans are not Europeans. The EU is an economic unit, a Common Agricultural Policy, so the people are not touched at all by Europe. For them it is just another bureaucratic burden. The idea that they are Europeans through a common culture is not there.

If you look again at the structure of the application forms, there is an underlying theme about European identity. There is always this question : what added value is there at the European level for the cultural project you are doing ? You always get that.

There are many ways in answering that question. Let us say that you are dealing with heritage project (restoration, conservation, libraries, archives, museums...) Somehow you will have to talk about the “common European cultural heritage”. If you are dealing with something which is very vernacular, something very local, let’s take France for example, let’s say Corsican culture, somehow you will have to argue the added value of supporting that individual culture : Corsican culture is Mediterranean. And you discuss the diversity of the European cultural heritage.

Q : This is a discourse which has been used by the Parliament.

R : These are words used by the Parliament. A very clear document in terms of language is the document by Nana Mouskouri. And the “*Culture 2000*” program.

Q : How did you first get in touch with the cultural sector?

R : Years ago, when I was a young man, I left University, I started working for the museum of London, as a trainee. I worked there for about two and a half years. I started in 1987 and I quitted some time around 1989. I then became a town planner, because my degree was in Geography. I worked for the London borough, in development control. People submit applications for demolition or construction and I approved it. The difficult application to handle were always those in conservation areas.

Q : This is how conservation became your field.

R : Well, it becomes your field whether you like it or not. Because only in Britain, in conservation areas, do you have any real regulation. In Britain, the designation of a conservation area is becoming more of a social tool to create social engineering. In my opinion the price of property is the most important thing, in town planning, in Britain anyway, since it is just a free market society. You are using culture as a way to increase the price of property, to protect the middle class who are in there pleasant little areas and keeping the working class out. That was in the end conservation policy. Very demoralising.

There was Mrs Thatcher at the time and she just cut the money. Museums in Britain have never recovered from what the conservative governments did. They have never recovered, and they are suffering still.

Then I went to local governments. And that collapse. So I lost my job twice. Disgusted and demoralised, I worked for Friend of the earth, environmentalists (...) Eventually, being unemployed or earning stupid money I went to the London University career office, and every year they advertised for these things for “stagiaire” in the European Union. I used to fill them in regularly, every year. I met a Greek fonctionnaire. She was working in the cultural department. So she took me on ! I had a six month internship. The difference between me and other trainees is that I was very old. I had done lots of job, I was work discipline. So they found me very useful. I was there ideal trainee. I had a lot of experience in any of these issues, whether it was in museums, relations with local governments... Then, **the job they eventually gave me was to monitor and evaluate all the European Commission programs which had a cultural dimension.**

I started doing that in 1995. I first put my feet in the European Commission in 1993. I did others jobs after that, and then I went back to the Commission because they wanted me.

You have to have tremendous patience, whether you apply for a job, or for a subsidy. If you are applying for a subsidy, and you get the subsidy, you will have to have maybe a year, to get the actual subsidy. Really, it is a nightmare. It may be better not to apply sometimes [rires]. When we give seminars to the International Arts Bureau, we say that. And I seriously mean that. You can wait three year to get your money from the European Commission.

It is not bureaucratic. The Maastricht Treaty created an evaluation procedure which is so complicated, especially in creating new programs and making decisions. If the Directorate General makes the commitment to fund you, it has to get ultimate permission form financial control. So the DG moves to the authority of another department which is Financial control. And they take their time, because they have so many other problems to deal with. Finally, the financial control gives the money to the DG which still has to hand it over to you. So it is really complicated (...)

Kaleidoscope is for contemporary [art and culture]. In Heritage, you have the Raphael program. I tended to work more on Raphael.

Q : When would you say that the EC cultural action really started?

R : I would say it began with Kaleidoscope really. That was the first solid cultural program. I think it began about 1993. There was the Media program as well.

The thing about the Media program is that it is more industry minded. The problem with media is : is it an industry or is it an art ? It makes CD-ROMs. : is the CD-ROMs a cultural good or is not it ? A book is, but a CD-ROM or a video film cannot be used without equipment or machine. If you reduce taxes on CD-ROMs, then the industry wants all its other equipments reduced. So they are not classified as artistic products.

When I was doing this monitoring task, I looked at DG XXI which deals with custom union and taxes. That was an issue.

There was a paper produced by DG XIII which deals with technology and tries to take over the media program and convert it into an industry [program], and saying DG X is making it all wrong by looking at it as an art.

So, basically, I would say 1993. There were cultural projects which go back to 1984. In 1981, I think the European Commission was asked to give emergency money for the conservation of Venice. And then, the European Parliament passed a resolution for the conservation of the Acropolis, a certain district of Lisbon, some Malta monasteries, and pull on the European Commission to support the restoration / conservation of Europe's architectural heritage.

Since 1984, the Commission got mission, from the Council to support pilot schemes. I mean "experimental *ad hoc* projects". They were just individual conservation schemes. So a cultural organisation could apply without great effort directly to DG X. So from 1984, the DG X of the European Commission was supporting high quality individual controlled projects. It was a pity that it ended. The sums of money were very small : 5- 6 millions Euros a year.

Q : What institutions would you say that pushed for such schemes ?

R : The Parliament through resolutions.

Q : And the Council, you were saying...

R : The Council just gave permission. The Council has the power of taking the final decision. And we are talking about very modest sums.

Q : Do you have any idea about the original motivation of the Parliament ?

R : There were certainly emblematic monuments, the Acropolis, the Parthenon in particular. In Lisbon, the monasteries destroyed by the fire are very rare and peculiar entities. The symbolic things of European importance. It is no accident that Greek politicians pushed for it, as French politicians pushed for the Media program, because of the French cinema.

Q : Who pushed for it, apart from the Greeks?

R : Well, the Danes, the Dutch.

Q : Who are kind of traditionally against these schemes ?

R : Germany is difficult. Germany does not have a cultural ministry. The responsibility for culture in Germany is given to the Länder. So if you take the Kaleidoscope project, or Raphael, until quite recently, it is better now, German cultural organisations were barely applying, because they did not even look at the German level. Nor would they look at the European level. They looked at the Länder level. A German museum does not go to Bonn or in Brussels, because there is a local government in Munich or Hanover or wherever, and it can seek funding there.

So we are talking about the largest country with the biggest population in Europe. More French, UK, Italian organisations would benefit from the European programs. Germany was quite low down. That is changed now.

Q : Who else ?

R : The Netherlands was quite hostile. I think because they had a very good policy concerning conservation and restoration of their own heritage. They feared that this is not something that has to be done at the European level. So, unfortunately, as far as I am concerned, those excellent restoration scheme before the Raphael program, have been abandoned. It is very difficult now to access money for physical restoration and conservation work.

What Raphael does more than ever, is further training; in other words continuity training. Let's say you are already trained as a conservationist or as a museum gallery director, you take further training using, let's say, new technologies. Raphael does further training. Not training, because if it does training then it is in conflict with the Leonardo program.

They have this awful word which is "innovative". Because Raphael insist you should work at the European level, say three museums have to come together, these museums will argue there project is "innovative". I give you an example. The Museum of London which I used to work for, they joined a Spanish and a French museum, to study pottery, ceramics. Ceramics are interesting because they were used to conserve things in pots, that were used to trade. So the volume of the ceramics we find is an indication of the volume of trade, of traffic [taking place in Europe] (...)

That is what the Raphael project would do : encourage museums, galleries, universities, interested in defining, understanding, and studying European common cultural heritage.

[The restoration sector is very well developed] in Italy, in France, in Spain. In Britain, there is more conservation. In Greece, there is conservation because of the archaeologists. I discovered that there were different philosophies going on.

What they [the EU programs] would want is to support an exchange of experience, of practices and studies of certain types of monuments and building. That was quite a complicated task.

Q : Why ?

R : Because the Raphael program has to find a legal way of defining the *European* architectural heritage. So they ended up with a specific architectural typology. They would come along with Baroque, or Gothic. So you ends up with three gothic monuments in France, in the Netherlands and in Britain having to argue the typological similarities. It was all getting a little complicated.

In my opinion, the cultural sector would not like that very much. Take something like gothic. It is an invention of French architecture. It was invented in Saint Denis in the 1120 something by ... I forgot his name. Saint Denis is the first gothic monument in the world. But there are many types of gothic, and even many sub-types. Because, in the middle age, when they constructed, they would run out of money. They would leave the monuments and then another fifty years later they started all over again. That is why gothic building are gothic. They are peculiar, they is no rationality to them.

So when you impose this kind of typology, it does not really mean anything. You immediately understand that this cultural programs at the European level, if you are talking to an architect, that person would immediately say : it is not an architect who designed this project.

Even tough they are using architects, in DG X, even excellent architects like this Italian guy XXX. He assists in the evaluation and make sure that the projects have a proper architectural quality. A lot of the stagiaires and trainees,... There was an attempt by DG X to employ people with an architectural background, or who had a museum background, in order to assist in the evaluation procedure..

Q : Can you expand on this evaluation procedure and the eligibility criteria ?

R : These people first checked the rules of eligibility Number one, you have to work at the European level. In DG X, it used to be three organisations from three Members States. That was the minimum. Otherwise they can't support you legally. They check you are not asking too much money (they are specific criteria for how much you can ask) - 150.000 Euros

maximum, something like that. If it is a small project like a conference, symposium, there was a financial maximum of 50.000 Euros.

Once they have discovered all the projects which are not eligible, they submit the application to a Jury of independent experts. The jury is made up usually of people that DG X has selected with the opinion of Member States governments, in other words, cultural ministries. We are talking about people who understand the cultural sector in his or her country. They advise on the quality of the organisation supply and on the quality of the scheme. Now, all this people seat together, are presented the pre-selected projects, which can legally be supported by the Commission, and then they make a selection. This selection is a recommendation. It is not the final selection.

Q : But it is usually just approved ?

R : The recommendation goes to the Commissioner. And he may put an application in or out. But usually, 99 times out of 100, he just approves the jury.

An then, it goes to a Committee. The Committee is in the Council of Europe. And that is made up of officials, from the Member States ministries of culture.

Q : Is it COREPER ?

R : It is not COREPER. COREPER are fonctionnaires working in Brussels. The Committee of cultural affairs (we call it CAC : Comité des Affaires Culturelles) is divided. CAC has the Raphael Committee, the Kaleidoscope Committee, and the Ariane Committee.

The DG X then justifies the projects selected its Commissioner, and it describes this entire procedure

Q : [rires]

R : I am telling you ! It is a nightmare ! This is Maastricht ! This is the mistake of Maastricht. And you see what is happening is that the Member States, more than ever, are strangling the control of the selection of project. So the Member States are told of what projects have been selected, why they have been selected, and then they give their final approval.

Q : Do they just approve in the end ?

R : Usually the just approve. But it happened with the Ariane program that they didn't approve, because they found that far too many Scandinavian projects were being supported, and nobody else. Nothing for Italy, for Portugal and Spain. These countries said : "we don't like your recommendation. Do it all over again !".

Q : Can you tell how the different stages of selection affect the final selection, how different are their criteria ?

R : This entire procedure takes several months. Pre-selection is made by the European Commission and is based on eligibility criteria.

Q : Which is mainly about being a *European* project.

R : Yes. The Jury looks at the quality, the artistic quality (...) Many of these evaluators are very very skilful people. I think the jury is a very useful device in the Commission. Because the Commission knows that you have 15 jury members, one of them may be British, but he cannot convince the Italian, or Greek or the German to support just British projects. So there is fairness in that jury (...)

So the Commission, when it goes to this level [of the Council Committee], would always argue : " Well, we submitted it all to the jury".

Some countries are more culture focused than others. Now you take heritage. In Italy, it is a gigantic industry. And I think they are the best, in terms of restoration anyway. You have small and medium size enterprises which use all the new technologies. When it comes to quality workmanship Italian are brilliant. So when you look at the Raphael program, maybe it is as many as a third of the organisations are Italian. And could argue that this Italian are making a contribution to Europe, insofar as they are passing on their abilities.

Q : What country just would get money ?

R : Ireland for example, because it is a very small country. It is very difficult for Irish organisations outside Dublin, to work at the European level. Usually their projects are very modest. When you look at the list, there is no more than 2 or 3 Irish organisations.

In Greece, again, it is very difficult. The archaeologists are getting the money, and organisations with the government behind them. In Greece, 100% of the organisations are public sector. It is almost impossible for private sector organisations to benefit from the EU programs.

You have the problem that these peripheral countries have a difficulty to work at the European level. Portugal, Finland, Greece, they all have that problem. First of all, [transportation consideration prevent them from making easy connection with others countries]. The cost are huge : plane, hotel. You cannot substitute that with email, etc. You have to carry official documentation and plans. Particularly in conservation (...)

Q : What about the structural funds, which supposedly give 80 % of the EU money for culture?

R : No. The Structural funds, because the money is sent straight to the governments, you may be better advised to find out who, in you own region, is managing the structural funds (...)
The problem with structural funds, is that some countries give money for culture, some do not.

Germany does not for example. Between 1994 and 1999, some German Länder had subsidised some craft industries. But really there were no money for anything else.

In Ireland on the on the hand, because they wanted to develop their tourist industry, they devoted huge budget to develop quality cultural infrastructures : museums, CD-ROMs, tourism oriented projects. They are using tourism as a mean to develop the cultural sector (...)

BIBLIOGRAPHIE

I – Documents

A – Documents non publiés

- *An Introduction to the European Union*, Outline of Presentation, Rod Fischer, Director of the International arts Bureau, Arts Management Department of City University
- *Audition de Madame Reding*, nouvelle Commissaire européenne, devant la Commission Parlementaire, disponible sur le site Internet de la Commission.
- *Cultural Dilemmas and Issues*, Jacques Renard , Background study commissioned by the Council of Europe, 1995.
- *Culture, Industries culturelles et emploi*, document de travail de la Commission, 14 Mai 1998.
- Entretiens avec Marie Laure Lulé, coordinateur du FEAP, Bruxelles, Août 1999, reproduits en Annexe.
- Entretiens avec Pyrrhus Mercuri, consultant indépendant, Bruxelles, Août 1999, partiellement reproduits en Annexe.
- Lettre de Ferdinand Richard, président exécutif du FEAP, à Romano Prodi, Président de la Commission Européenne, datant du 25 mai 1999
- Marcelino Oreja, *Les Fondements de l'action culturelle de la Communauté européenne*, Discours prononcé au Palais Ferstel à Vienne le 6 Mars 1997.
- Réponse des gouvernements français, belge et britannique au questionnaire de la Commission Européenne sur l'avenir de l'action culturelle en Europe (fin 1997)
- *The creative economy in the 21st century*, Speech by RT HON Tony Blair MP, Leader of the Labour Party, 3rd February 1997.

B – Actes de colloques

- *Actes des rencontres « Culture, Collectivités territoriales et construction européenne »*, organisée par le Ministère de la Culture, le 24 et le 25 mars 1995 au Futuroscope de Poitiers, dans le cadre de la Présidence française de l'Union Européenne, publiés par la Documentation Française, Paris, 1995.
- *Actes du colloque « Culture Nationale et Conscience Européenne »*, organisé par le Conseil Franco-Britannique, les 24, 25 et 26 octobre 1997 à l'Abbaye de Fontevraud, publiés par les Éditions de l'Harmattan, Paris 1999.

- *Actes du colloque « Europe et Culture : un enjeu pour le développement local »*, organisé par l'Association pour la mobilisation de l'initiative locale en faveur de la culture et de l'aménagement rural (AMILCAR), les 20 et 21 octobre 1994 à Sarlat, publiés par les Éditions Apogée, Rennes 1995.
- *Actes du colloque « Harmony or Confusion for Culture in Europe : the impact of the Single Market and of the Maastricht Treaty »*, organisé par la Fondation Cini, CIRCLE, ISPE, et l'Associazione per l'Economia della Cultura, les 26, 27, et 28 février 1993, à Venise, édités par Cala Bodo et Rod Fischer, Éditions Vita Italiana, Rome, 1995.
- *Actes du colloque « The Arts and the European Community »*, organisé par Institute of Contemporary Arts, les 11, 12, 13 Mai 1979, à Londres, publiés en Juin 1979
- *Actes du colloque « Arts without frontier, Proceedings of a Conference on the effects on the arts of the European Single Market »*, organisé par l'Arts Council of Great Britain, en mars 1990 à Glasgow, publiés par l'Arts Council of Great Britain, Londres, 1990.
- *Proceedings of the first World Culturelink Conference*, Zagreb, 8-11 June 1995.
- *Proceedings of the Round Table : "New Frontiers for employment in Europe : the Heritage, the Arts and Communication as a Laboratory for New Ideas"*, organised by the CIRCLE, ISPE, AEC, Associazione Economia per la Cultura, Roma, 1997

C – Publications officielles

1 – Commission Européenne

- *Books and Reading : a cultural challenge for Europe*, COM(89) 258 final.
- *Bulletin of the European Communities Supplement 4/1987 : A fresh boost for culture in the European Community*, Luxembourg, 1988.
- *Community action in the cultural sector*, European documentation series, Luxembourg 1980.
- *Community support for Culture*, A study carried out for the Commission of the EC by Bates & Wacker S.C, Juin 1993.
- *Culture et cohésion sociale*, COM(96) 512 final, 20/11/1996.
- *Culture, Industries culturelles et emploi*, 14/5/98.
- *Déclaration du Président désigné, Romano Prodi, devant le Parlement*, 13 Avril 1999.
- *First Report on the Consideration of Cultural Aspects in European Community Action*, Communication from Commission to the Council, the European Parliament, the Economic

and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, COM(96) 160 final, 17 April 1996.

- *Grants and Loans from the European Union, A guide to Community Funding*, 1997
- *L'action de la Communauté en faveur de la Culture*, COM(94) 356, 27/07/94.
- *La culture, une ressource pour les régions*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1998.
- *La culture, une ressource pour nos régions*, Luxembourg, 1998.
- *New Prospects for Community cultural action*. Communication from the Commission, Brussels, COM(92) 149 final, 29 April 1992.
- *Nouvelles perspectives pour l'action de la Communauté dans le domaine culturel*, COM(92) 149, 29/04/92.
- *Proposition de décision : Programme Culture 2000*, COM(1998) 266, Bruxelles, le 6 Mai 1998.
- *Proposition de décision. Programme Kaléidoscope*, COM(94) 356, 27 Juillet 1994.
- *Proposition modifiée de décision du Parlement européen et du Conseil concernant l'établissement d'une action communautaire en faveur de la manifestation "Ville européenne de la culture"* COM(1998) 350 final - 97/0290(COD). Présentée par la Commission le 27 mai 1998. (JO n° C 208/98, p. 6).

2 – Parlement Européen

- *Amendements de la proposition de la Commission. Programme Culture 2000*, Rapporteur : Nana Mouskouri, le 3 Novembre 1998, Document A4-070/98.
- *Étude sur les projets éligibles aux fonds structurels de l'Union Européenne, Novembre 1997*.
- *La libre circulation des biens culturels au sein de l'Union Européenne, 1995*.
- Rapport de Lady Elles, 54/74, le 3 Mai 1974.

3 – Comité des régions

- *Opinion du Comité des Régions sur la Communication de la Commission concernant le Programme Culture 2000*. Bruxelles, le 18/19 Novembre 1998, CdR 227/98 final.

4 – Conseil de l'Union Européenne

- *Texts concerning culture at the European Community Level*, first edition, Brussels, 1994.
- Decision N° 719/96/EC of the European Parliament and the Council of 29 March 1996

establishing a programme to support artistic and cultural activities having a European dimension (Kaleidoscope), in *Official Journal*, N°L99.

- Seventh General Report of the European Communities, Annexe 2 du Chapitre II.
- *Déclaration solennelle sur l'Union Européenne*, Bulletin des Communautés Européennes, 1983/6, p. 24.
- *Communiqué de presse du Conseil des Ministres de la Culture du 28 Juin 1999*, tenu au Luxembourg.
- Council Resolution of 4 April 1995 concerning co-operation with the associated countries of Central and Eastern Europe in the cultural domain, in *Official Journal*, N0 C247, 23 September 1995 (95/C247/02).
- Council Resolution of 20 November 1995 on the promotion of statistics on culture and economic growth, in *Official Journal*, N°L321, 30 December 1995 (95/563/EC).
- Council Resolution of 27 July 1996, on access to culture for all, in *Official Journal* N°C242, 21 August 1996 (96/C 242/01).
- Council Resolution of 20 January 1997, on the integration of cultural aspects into Community actions, in *Official Journal* N0. C 36/4 (97/C 36/04).

5 – Forum Européen pour les Arts et le Patrimoine

- *Article 128 of the Treaty of Maastricht : suggestion for revision at the 1996 inter-governmental conference*, paper approved by the general assembly, July 1995.
- *Culture 2000 - The Framework Programme. A consultative Report*, 1998.
- *Culture Alert*, Numéro 17, Printemps 1999.
- *EFAH Annual Report 1998*.
- *EFAH's position on Culture 2000*, 3/11/98.
- *Kaleidoscope 2000, a common position by the EFAH*, February 1994.
- *Response from the EFAH to the proposal to establish RAPHAEL*, May 1995.
- *Response from the EFAH to the proposal to establish RAPHAEL*, May 1995.
- *Working groups, Network Solution for Cultural Co-operation in Europe*, Judith Staines, FEAP, Bruxelles 1997.

5 – Autres

- *A Great British Success Story*, Arts Council of Great Britain, London, 1985.
- *Arts : networking in Europe*, The Arts Council of England, London, 1997.
- *Cultural policies in Europe : a comparative approach*, Council of Europe publishing,

1998.

- *Handbook of Cultural Affairs in Europe*, Initiated by the Council of Europe, 1994/95.
- *In From the Margins*, A Report prepared for the Council of Europe by the European Task Force on Culture and Development, Strasbourg 1997.
- *More Bread and Circuses. Who does what for the arts in Europe*, Informal European Theatre Meeting (IETM) and the Arts Council of England, December 1994.
- *Our Creative Diversity, Report of the World Commission on Culture and Development*, UNESCO, September 1995.
- *Statistiques de la Culture en Europe*, Département des études et de la Prospective, Ministère de la Culture, France, 1996.

D – Sites Internet

- Site d'information sur l'Union Européenne : <http://info-europe.fr>
- Site de l'Union Européenne : <http://www.europa.eu.int>
- Site de la DG X : <http://www.europa.eu.int/en/comm.dg10/>
- Site du FEAP : <http://www.eurplace.org/orga/efah/index.html>

E – Revues

- *Art Bulletin*, Journal of the Representative Body for Professional Artists in Ireland (Issues 72, 79)
- *Arts Council News* (January 99)
- *CIRCULAR*, Recherche et documentation sur les politiques culturelles européennes (n°2, 6, 9)
- *Eureka !*, Information for EUCLID (November 97, April 98, July 98, September 98, November 98, December 98, January 99, February 99, March 99)
- *Financial Times*, 24 Août 1999, p.9
- *Lettre d'information*, Ministère de la Culture et de la Communication, (n°23, 30, 36, 39, 47)
- *London Independent Arts Digest* (June 94, July 96, November 96, February 98, April 98, August 98, November 98)
- *Navigator*, review of the International Arts Bureau (Issues 8, 9, 10)
- *Quarterly Digest*, News from the International Arts Bureau, (Spring 98, Summer 98)

II – Littérature scientifique

A – Articles

1 – Analyse des politiques publiques

- Cram (Laura), ‘The European Commission as a multi-organisation : social policy and IT policy in the EU’, *Journal of European Public Policy*, vol.1.2, Autumn 1994, pp.195-217
- Garman (Julie) and Hilditch (Luise), ‘Behind the scenes : an examination of the importance of the informal processes at work in conciliation’, *Journal of European Public Policy*, vo.5.2, June 1998, pp. 271-284
- Garraud (Philippe), ‘Politiques Nationales : Élaboration de l’agenda’, *L’année sociologique*, 1990, vol.40, pp.17-41
- Garrett (Geoffrey), ‘From the Luxembourg Compromise to Co-decision : Decision making in the EU’, *Electoral Studies*, vol.14, n°3, pp.289-308
- Héritier (Adrienne), ‘Policy-Making by Subterfuge : interest accommodation, innovation and substitute democratic legitimation in Europe – perspective from distinctive policy areas’, *Journal of European Public Policy*, Vo.4.2, June 1997, pp.171-189
- Héritier (Adrienne), ‘The accommodation of diversity in European policy-making and its outcome : regulatory policy as a patchwork’, *Journal of European Public Policy*, vol.3.2, June 1995, pp.149-167
- Hugoson (Rolf), ‘The Rhetoric of abstract goals in National Cultural Policies’, *Cultural Policy*, Vol.3, N°2, pp.323-340
- Majone (Giandomenico), ‘The European Union as regulator’, in *Regulating Europe*, Routledge, London, 1996, pp.61-79
- Muller (Pierre), « Entre le local et l’Europe, La crise du modèle français de politiques publiques », *Revue française de sciences politique*, vol 42, n°2, avril 1992.
- Schaefer (Paul), ‘The Context of Cultural administration and Policy and the Case for culture’, *Culturelink*, Vol.4, 1998, pp.129-143
- Thoenig (Jean), ‘Introduction à la sociologie des politiques publiques’, *L’année sociologique*, 1990, vol.40, pp.9-15
- Tsebelis (George), ‘The power of the European Parliament as a conditional agenda setter’, *American Political Science Review*, vol.88, n°1, March 1994, pp.128-142
- Westlake (Martin), ‘The European Parliament’s Emerging Powers of Appointment’,

Journal of Common Market Studies, vol.36, n°3, September 1998, pp.432-444

2 – Politiques culturelles nationales

- Chosson (Jean-François), 'Les politiques publiques et la question du développement culturel', *Hermès*, Vo.20, 1996, pp.59-65
- Girard (Augustin), 'Les politiques culturelles d'André Malraux à Jack Lang : ruptures et continuités, histoire d'une modernisation', *Hermès*, N°20, 1996, pp.27-41
- Hansen (Trine Bille), 'Cultural Economics and Cultural Policy : a discussion in the Danish context', *Cultural Policy*, vol.2, n°1, pp.87-103
- Nylöf (Göran), 'A Method for Evaluating Cultural Policy', *Cultural Policy*, Vol.3, N°2, pp.361-376
- Poirrier (Philippe), 'From the Fine Arts to a Cultural Policy. Dijon 1919 to 1995 : The Example of a Regional Capital in France', *Cultural Policy*, vol.2, pp.341-358
- Poujol (Geneviève), 'Leisure Politics and Policies in France', in *Leisure Policies in Europe*, CAB International, 1993
- Schnapper (Dominique), 'Quelques réflexions de profane sur l'État Providence culturel', *Hermès*, vol.20, 1996, pp49-59
- Toepler (Stefan), Zimmer (Annette), 'The state and the non-profit sector in the Provision of Arts and Culture : the case of Germany and the United States', *Cultural Policy*, vol.3, N°2, pp.289-304
- Van den Bosch (Annette), 'Arts policy and Funding in the United States : some critical perspectives', *Cultural Policy*, vol.3, N°2, pp.305-322
- Volkerling (Michael), 'Deconstructing the Difference-Engine : A theory of Cultural Policy', *Cultural Policy*, Vol.2, N°2, pp.189-212.

3 – Politique culturelle européenne

- Bramham (Peter), Henry (Ian), Mommaas (Hans) and van der Poel (Hugo), 'Leisure Policy : supranational issues in Europe', *Leisure Policies in Europe*, chapter 11, CAB International, 1993.
- Forrest (Alan), 'A New Start for Cultural Action in the European Community : Genesis and Implication of Article 128 of the Treaty on European Union', *Cultural Policy*, vol.1, pp.11-20
- Girard (Augustin), 'For a study of cultural practices', *Culture, Technology, Economy*, IUE, Florence, 25 mars 1987.

- Père Adura (Bernard), 'Les mutations culturelles. Chances et Défis pour l'Europe', *Proceedings of the first world Culturelink Conference Zagreb*, 8-11 June 1995, pp.53-68
- Rittner (Luke), 'The Viability of a European Cultural Policy', *Culture-Technology-Economy*, EIU, Forence, 1987

4 – Aspects philosophiques

- Caune (Jean), 'Pratiques culturelles, médiation artistique et lien social', *Hermès*, vol.20, 1996, pp.169-175
- Gens (Jean-Claude), 'Richard Rorty et le spectre du relativisme', *Hermès*, vol.20, 1996, pp.252-258
- Heilbrun (James), 'The competition between High and Culture and Popular Culture as Seen in the New York Times', *Journal of Cultural Economics*, vol.21, 1997, pp.29-40
- Paic (Zarko), 'Postmodernism and Cultural Policy. The crisis of Visions at End of the Century?', *Proceedings of the first world Culturelink Conference Zagreb*, 8-11 June 1995, pp.177-182
- Quilliot (Roland), 'Culture et Relativisme', *Hermès*, vol.20, 1996, pp.239-249
- Vincent (Guy), 'Pratiques culturelles ou formes symboliques?', *Hermès*, vol.20, 1996, pp.155-161

5 – Culture et économie

- Austen-Smith (David), 'On justifying Subsidies to the Performing Arts', *Journal of Cultural Economics*, vol.18, 1994, pp.239-249
- Bekemans (Léonce), 'Economics in Culture Vs. Culture in Economics : limits and possibilities of a scientific approach', *EUI Working Paper N°89/389*, Florence, 1989.
- Bonetti (Shane) and Madden (Chris), 'Harmony, Aesthetics and Anaesthesia : Using a Braod Definition of Cultural Economics', *Cultural Policy*, vol.2, n°2, pp.255-268
- Brokensha (Peter), 'The Rôle of Individual Creativity in Post Industrial Society', Paper presented to the Sixth International Conference on Cultural Economics, Umea Sweden, June 1990.
- Comwen (Tyler), 'Why I do not Believe in the Cost-Disease. Comment on Baumol', *Journal of Cultural Economics*, vol.20, 1996, pp.207-214
- Frey (Bruno), 'Art Markets and Economics : Introduction', *Journal of Cultural Economics*, vol.21, 1997, pp.165-173
- Galbraith (John Kenneth), 'Economics and the Arts', Published by the Arts Council of

- Great Britain, London, 1983.
- Hughes (Gordon), ‘Measuring the Economic Value of the Arts’, *Policy Studies*, vol.9 (3), 1989, pp.33-45
 - Hunnings (Neveille March), ‘The Market for Culture : regulation-deregulation’, *Culture-Technology-Economy*, IUE, Florence, 1987
 - Johansson (Margareta), Culture As A Development Resource : Cultural Policy in Sundsvall, *Cultural Policy*, vol.2, n°2, pp.327-340
 - Késenne (Stefan), ‘Can a Basic Income Cure Baumol’s Disease ?’, *Journal of Cultural Economics*, vol.18, 1994, pp.93-100
 - Koumantos (Georges), ‘The protection of Creators Rights’, *Culture-Technology-Economy*, EIU, Florence, 1987
 - Myerscough (John), ‘The economic importance of the arts’, *Culture-Technology-Economy*, IUE, Florence 1987.
 - Peacock (Alan T.), ‘Public Patronage and Music : an Economist’s View’, Department of Economics, University of York, 1968.
 - Peacock (Alan T.), ‘Welfare Economics and Public Subsidies to the Arts’, *The Manchester School of Economics and Social Studies*, Vol. XXXVII, n°4, December, 1969, reprinted in *Journal of Cultural Economics*, vol.18, 1994, pp.151-161
 - Van Puffelen (Frank), ‘Abuses of Conventional Impact Studies in the Arts’, *Cultural Policy*, vol.2, n°2, pp.241-254
 - Xian (Gao), ‘Culture and Development : the Sustainability of Sustainable Development’, *Proceedings of the first world Culturelink Conference Zagreb*, 8-11 June 1995, pp.145-153

6 – Questions identitaires

- Banus (Enrique), ‘Some simple theses for a Complex Subject : European Culture’, *Culturelink*, n°27, 1999, pp.125-138
- De White (B.), ‘Building Europe’s Image and Identity’, *Europe From a Cultural Perspective*, Nijgh & Van Ditmar Universitair, The Hague, 1987, pp.132-139
- Moore (Nick), ‘Multimedia : the European Challenge’, *Policy Studies*, vo.16(2), Summer 1995, pp.43-49
- Moreau Defarges (Philippe), ‘Enjeux culturels mondiaux et européens’, *Cahiers Français* n°260, pp.115-120

- Oresellon (Gian Piero), 'The European Cultural Challenge, New Technologies and Mass Communication Media', *Culture-Technology-Economy*, IUE, Florence, 1987
- Palmer (Michael), 'GATT and culture : a view from France', in *European cultural policies and the transatlantic market*, Boekman Foundation, Amsterdam, 1996.
- Pells (Richard), 'Resistance and Transformation : Europe's response to American Mass Culture', in *European cultural policies and the transatlantic market*, Boekman Foundation, Amsterdam, 1996.
- Perez-Solorzano (Nieves), Longman (Christopher), 'European Cultural Identity : Unity in Diversity or a Family of Cultures?', *Culturelink* n°27, 1999, pp.139-152
- Tassin (Etienne), 'L'Europe, une communauté politique ?', *Esprit*, Novembre 1991, pp.63-79
- Wellenstein (E.P.), 'The Cultural Dimension', *Europe From a Cultural Perspective*, Nijgh & Van Ditmar Universitair, The Hague, 1987, pp.25-28
- Winn (Neil), 'Européen, une question d'identité', *Projet* n°255, 1998, pp.23-40

7 – Coopération culturelle en Europe

- Weber (Raymond), 'Cultural Co-operation in Europe : The rôle of networks', *Proceedings of the first World Culturelink Conference Zagreb*, 8-11 June 1995.

B – Rapports et livres

1 – Analyse des Politiques Publiques

- Berger (P) Luckmann (T), *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridien Klincksiecks.
- Faure (Alain), Pollet (Gilles), Warin (Philippe) (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats sur la notion de référentiel*, Éditions de l'Harmattan, Paris, 1995
- Jobert (Bruno) et Muller (Pierre), *L'État en action. Corporatismes et politiques publiques*, Presses Universitaires de France, collection « Recherches Politiques », 1987.
- Jones (Ch. O.), *An Introduction to the Study of Public Policy*, Duwbury Press, 1970.
- Mény (Yves) et Thoenig (Jean-Claude), *Politiques Publiques*, Presses Universitaires de France, collection « Thémis », 1989.
- Mény (Yves), Muller (Pierre), Quermonne (Jean-Louis), *Politiques Publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1995.

- Monnier (Éric), *Évaluation de l'action des pouvoirs publics*, Paris, Economica, 1992.
- Muller (Pierre), *Les Politiques Publiques*, Presses Universitaires de France, Paris 1990.
- Padioleau (J-G), *L'État au concret*, Presses Universitaires de France, Paris, 1982.

2 – Politiques culturelles nationales

- Arnestad, *The Cultural Responsibility of the State*, Stockholm, 1995.
- Cummings (Miltion C.), Katz (R.S.), *The Patron State*, Oxford, 1987.
- Fumaroli (Marc), *L'État culturel : Essai sur une Religion Moderne*, Fallois, Paris, 1992.
- Loosely (David), *The Politics of Fun : cultural policy and debate in contemporary France*, Berg Publisher Ltd., Oxford, 1995.
- Moulinier (Pierre), *Les politiques publiques de la culture en France*, Presses Universitaires de France, 1999.
- Pick (John), *The Arts in a State*, Bristol Classical Press, Bristol, 1988.
- Pongy (Mireille), Saez (Guy), *Politiques Culturelles et Régions en Europe*, Éditions de l'Harmattan, Paris, 1994.
- Rasky (Béla), Perez (Wolf) *Cultural Policy and Cultural Administration in Europe : 42 Outlines*, Österreichische Kulturdocumentation, Vienna, 1996.
- Shore (Harvey), *Arts Administration and Management*, Greenwood Press, Westport Connecticut, 1987.

3 – Politique culturelle européenne

- Ellmeier (Andrea) and Rasky (Bela) , *Cultural Policy in Europe - European Cultural Policy ? Nation-State and Trans-National Concepts*, Österreichische Kulturdocumentation, Vienna, 1998.
- Fischer (Rod), *1993 : The Challenge for the Arts*, The Arts Council of Great Britain, London 1992.
- Loman (J.M.E), Mortelmans (K.J.M), Post (H.H.G), Watson (J.S.), *Culture and Community Law : before and after Maastricht*, Kluwer Lax and Taxation Publishers, Deventer, Boston, 1992
- Sandell (Terry), *The Development of European Community Involvement in Culture and the Implications of Maastricht for UK Policy and Institutions*, MA in Arts Management, Department of Arts Policy and Management, City University, August 1993.

4 – Le discours social

- Cornwell (Terri Lynn), *Democracy and the Arts : the Rôle of Participation*, Praeger Publishers, New York, 1990.
- Simpson (J.A.), *Towards Cultural Democracy*, London 1969.

5 – Aspects philosophiques

- Bourdieu (Pierre) , *Champs intellectuel et projet créateur*, Les Temps Modernes, 1966.
- Etlin (Richard A.), *In Defense of Humanism*, Cambridge University Press, 1996.
- Finkielkraut (Alain), *La défaite de la pensée*, Édition Gallimard, 1987.
- Gray (John), *Isahia Berlin*, Fontana Press, Collection “Modern Masters”, London 1995.
- Gray (John), *Liberalism*, Second Edition, Open University Press, Buckingham, 1995.

6 – Économie et culture

- Benhamou (Françoise), *L' Économie de la Culture*, Éditions la Découverte, Paris, 1996.
- Herscovici (Alain), *Économie de la Culture et de la Communication*, Éditions de l'Harmattan, Paris, 1994.
- Myerscough (John), *The Economic Importance of the Arts in Britain*, London, Policy Study Institute, 1988.
- Peacock (Alan) and Rizzo (Ilde) (dir.), *Cultural Economics and Cultural Policies*, Kluwer Academic Publishers, London 1994.

7 – Questions identitaires

- Cuche (Deny), *La notion de culture dans les sciences sociales*, Éditions La Découverte, Paris 1996.
- Domenach (Jean-Marie), *Europe : le défis culturel*, Éditions de la Découverte, collection « essais », Paris, 1990.
- Featherstone, *Undoing Culture, Globalisation, Postmodernism and Identity*, London, Thousand oaks, New Delhi, 1995.
- Kastoryano (Riva) (dir.), *Quelle identité pour l'Europe ?*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris 1998.
- Rey (Micheline), *Identités culturelles et inter-culturalité en Europe*, Centre Européen de la Culture, Actes Sud, Arles, 1997.
- Thomas-Penette (Michel), *Les itinéraires culturels*, Centres Européens de la Culture, Actes Sud, Arles, 1997.

- Warnier (Jean-Pierre), *La mondialisation de la culture*, Éditions de la Découverte, Paris 1999.

8 – Coopération culturelle en Europe

- Grosjean (Etienne), *La coopération culturelle en Europe*, Centre Européen de la Culture, Actes Sud, 1997.
- Roche (François), *La crise des institutions nationales d'échanges culturels en Europe*, Éditions de l'Harmattan, Paris, 1998.
- Smiers (Joost), *État des lieux de la création en Europe : le tissu culturel déchiré*, Éditions de l'Harmattan, Paris, 1998.

Nous avons eu recours aux institutions suivantes :

- Bibliothèque de l'École Normale Supérieure de Cachan
- Bibliothèque Nationale de France *François Mitterrand*
- Centre d'Information « Sources d'Europe » (Arche de la Défense)
- *Library of the Arts Council of England*
- *Library of the London School of Economics and Political Science*
- *Library of the Senate House*
- *Library of the Arts Management Department of City University*
- *The British Library*

Nous remercions Marie-Laure Lulé, du FEAP, pour les documents auxquels elle nous a donné accès.

TABLE DES MATIERE

PREMIERE PARTIE

QUESTIONNEMENT ET METHODOLOGIE

<u>I CONSTRUCTION D'UN QUESTIONNEMENT SCIENTIFIQUE</u>	4
A – LE CHOIX D'UN OBJET D'ETUDE APPROPRIE	4
1 – LE CHAMP CULTUREL EST VASTE	4
2 – SELECTION D'UN FRAGMENT DU CHAMP CULTUREL : RECHERCHE D'UN OBJET <i>A PRIORI</i> « MONO-DIMENSIONNEL »	5
3 – CE QUE NOUS N'ETUDIERONS PAS : L'EDUCATION, L'INDUSTRIE CINEMATOGRAPHIQUE	6
4 – CE QUE NOUS ETUDIERONS : LES ARTS ET LE PATRIMOINE	6
B – LE CADRE CONCEPTUEL	7
1 – UNE ANALYSE DE POLITIQUE PUBLIQUE	7
2 – LA TRADITION PRAGMATISTE : UNE APPROCHE DE PRATICIEN DES POLITIQUES PUBLIQUES	7
3 – UNE APPROCHE POSITIVE ET SEQUENTIELLE DES POLITIQUES PUBLIQUES	8
4 – SES LIMITES	9
5 – UNE APPROCHE EN TERMES DE FLUX CONTINU ET INTERACTIF	10
C – DEUXIEME FORMULATION DE LA QUESTION : L'ACCES A L'AGENDA POLITIQUE	11
1 – UN PROBLEME LIMITE A LA <i>GENESE</i> DE L'ACTION DE L'UNION EUROPEENNE	11
2 – REFORMULATION DE LA QUESTION	11
D – CONSTITUTION D'UNE STRATEGIE DE REPONSE	12
1 – REJET D'UNE REPONSE <i>NATURALISTE</i> OBJECTIVANT LE 'PROBLEME'	12
2 – UNE APPROCHE COGNITIVE DE L'ACCES A L'AGENDA	12
1) Il n'y a pas de problème politique par nature	12
2) La mise sur agenda est toujours le résultat d'un conflit social et politique	13
3) Le « médiateurs » formulent le problème dans un langage recevable par les élites politiques.	13
4) Le rôle limité des décideurs	14
E – TROISIEME FORMULATION DE LA QUESTION	15
1 – LA NOTION DE REFERENTIEL D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE	15
2 – REFORMULATION	15
3 – ORGANISATION DE LA PRESENTE ETUDE	16

A) Mouvement	17
B) Plan	17
4 -NECESSITE D'UNE ANALYSE COMPLEMENTAIRE DES NOTIONS DE <i>REFERENTIEL</i> ET DE <i>MEDIATEUR</i>	18
<u>II ANALYSE D'UN REFERENTIEL</u>	19
A – UNE THEORIE DE LA SOCIETE ET DU CHANGEMENT SOCIAL	19
1 – LES CONCEPTS DE REFERENTIEL SECTORIEL ET GLOBAL REPOSENT SUR UNE THEORIE SOCIALE	19
2 – SOCIETES TERRITORIALES / SOCIETES SECTORIELLES	19
B – LE REFERENTIEL D'UNE ACTION PUBLIQUE CONTIENT UN REFERENTIEL GLOBAL ET UN REFERENTIEL SECTORIEL	20
1 – LE REFERENTIEL GLOBAL	20
2 – LE REFERENTIEL GLOBAL EN EUROPE AUJOURD'HUI	21
3 – LE REFERENTIEL SECTORIEL	22
4 – MISE EN GARDE CONTRE UNE CONFUSION	22
C – LES ELEMENTS COGNITIFS D'UN REFERENTIEL	22
1 – LES VALEURS	23
2 – LES NORMES	23
3 – LES ALGORITHMES	23
4 – LES IMAGES	24
<u>III ANALYSE DES MEDiateURS</u>	25
A – DE LA MEDIATION AUX MEDiateURS	25
1 – LA MEDIATION	25
2 – CARACTERISATION D'UN MEDiateUR	25
3 – DIMENSION COGNITIVE / DIMENSION NORMATIVE	26
4 – CHAMP INTELLECTUEL / CHAMP DE POUVOIR	26
B – LES MEDiateURS DE L'UNION EUROPEENNE	27
1 – DEUX NIVEAUX DE DEBAT : LE FORUM ET L'ARENE	27
A) L'espace ouvert des politiques publiques européennes	27
B) Le Forum et l'Arène	28
2 – LA VARIETE DES MEDiateURS	28

C – L’ACCES A L’AGENDA DE L’UNION EUROPEENNE ET LA SELECTION D’UN REFERENTIEL D’ACTION OFFICIEL	30
1 – ACCES A L’AGENDA ET SELECTION D’UN REFERENTIEL UNIQUE	30
2 – AGENDAS NATIONAUX, AGENDA EUROPEEN	30
3 – L’INCERTITUDE : GEOMETRIE VARIABLE DU MODE D’ACCES A L’AGENDA	31
4 – L’OUVERTURE	31
5 – L’OPACITE	32

DEUXIEME PARTIE

L’EVOLUTION DES REFERENTIELS NATIONAUX DE L’ACTION CULTURELLE EN EUROPE

I DE LA NECESSITE D’UNE COMPREHENSION PREALABLE DES REFERENTIELS NATIONAUX **35**

A – RESISTER A UNE ILLUSION METHODOLOGIQUE	35
1 – UNE TENTATION METHODOLOGIQUE	35
2 – DES REFERENTIELS NATIONAUX AU REFERENTIEL DE L’UNION EUROPEENNE	35
3 – THESE	35
B – REFERENTIELS NATIONAUX ET REFERENTIEL DE L’UNION EUROPEENNE	36
1 – REFERENTIELS NATIONAUX ET POSITIONS GOUVERNEMENTALES AU SEIN DE L’UNION	36
2 – LA COMPETITION DES REFERENTIELS NATIONAUX POUR LA DEFINITION DES POLITIQUES EUROPEENNES	37
3 – PEUT-ON APPLIQUER CE RAISONNEMENT AU DOMAINE DE LA CULTURE ?	37
C – COMMENT ETUDIER LES REFERENTIELS NATIONAUX EUROPEENS ?	38
1 – TROIS IMAGES EUROPEENNES	38
2 – UNE RECHERCHE TYPOLOGIQUE	39
3 – UNE ETUDE DYNAMIQUE	39

II TROIS MODELES EUROPEENS D’ADMINISTRATION CULTURELLE **40**

A – LES PRINCIPES DE LA POLITIQUE CULTURELLE DU ROYAUME-UNI	40
1 – UNE IMPLICATION RECENTE ET LIMITEE DE L’ÉTAT : <i>THE ARM’S LENGTH PRINCIPLE</i>	40
2 – LA NOTION DE CULTURE	41
3 – DOMINATION D’UN REFERENTIEL ECONOMIQUE	41

4 – UNE STRUCTURE ADMINISTRATIVE EN EVOLUTION	41
5 – DECENTRALISATION, REGIONALISATION ET AUTORITE LOCALES	42
6 – PERMANENCE DE <i>THE ARM'S LENGHT PRINCIPLE</i>	43
7 – CONCLUSION : UN REFERENTIEL COMPLEXE	43
B – LES PRINCIPES DE LA POLITIQUE CULTURELLE ALLEMANDE	44
1 – UN ROLE LIMITE POUR L'ÉTAT FEDERAL, CLEF POUR LES LÄNDER ET LES AUTORITES LOCALES	44
2 – LE CONSEIL ALLEMAND DES ARTS (DEUTSCHER KULTURRAT)	44
3 – LES ACTIONS ENTREPRISES AU NIVEAU FEDERAL	45
4 – L'ACTION DES LÄNDER	45
5 – LE ROLE DES « FONDATIONS DE LAND »	46
6 – L'ACTION DES MUNICIPALITES ET L'INERTIE DE LEUR REFERENTIEL D'ACTION	47
7 – CONCLUSION	48
C – LES PRINCIPES DE LA POLITIQUE CULTURELLE FRANÇAISE	49
1 – UNE LONGUE TRADITION D'INTERVENTION D'ÉTAT : MECENAT ET CONSERVATION DU PATRIMOINE	49
2 – L'EVOLUTION DU REFERENTIEL DE L'ACTION CULTURELLE : UNE LOGIQUE D'ÉTAT PROVIDENCE	49
3 – L'ECHEC DE LA DEMOCRATISATION DE LA 'HAUTE CULTURE'	51
4 – LE RENOUVELLEMENT DU REFERENTIEL : UN REGAIN D'INTERVENTION ETATIQUE	52
5 – CLIENTELISME ET RECREATION D'UN 'MILIEU' DES PROFESSIONNELS DE LA CULTURE CENTRE SUR LE MINISTERE	53
6 – LE RENOUVELLEMENT DU REFERENTIEL : LA DEMOCRATISATION PAR L'ELARGISSEMENT DU CONCEPT DE CULTURE	54
7 – POLITIQUE D'INTERVENTION CULTURELLE ET LIBERTE DE L'ARTISTE	56
8 – CONCLUSION	57
III MODELISATION DES REFERENTIELS NATIONAUX EUROPEENS	59
A – VERS UNE TYPOLOGIE DES REFERENTIELS NATIONAUX	59
1 – DE L'UTILITE D'UNE TELLE TYPOLOGIE POUR COMPRENDRE LE DEBAT EUROPEEN	59
2 – LA TYPOLOGIE INSTITUTIONNELLE DE CUMMINGS-KATZ	59
1) Le ministère unique	60
2) La responsabilité ministérielle partagée	60
3) Mise à distance du politique et du culturel	60
4) Fonctionnarisation des professionnels de la culture	60
3 – REFORMULATION PLUS RECENTE	61
1) Le modèle étatique	61

2) Le modèle anglo-saxon	61
3) Le modèle nordique	61
4) Le modèle fédéral	61
4 – LA TYPOLOGIE DE CHARTRAND	61
1) Le référentiel du ‘faciliteur’ (facilitator)	62
2) Le référentiel de l’État mécène	63
3) Le référentiel de l’État architecte	64
4) Le référentiel de l’État ingénieur	65
5) Y a-t-il un référentiel spécifiquement français ? Le modèle centraliste	65
B – LA DYNAMIQUE EUROPEENNE DES REFERENTIELS	66
1 – LA DYNAMIQUE DE CONVERGENCE DES MODELES D’ADMINISTRATION CULTURELLE DANS L’UNION EUROPEENNE : VERS UN REFERENTIEL STANDARD	66
2 – CETTE CONVERGENCE MINE LA NOTION DE <i>MODELE</i> AU PROFIT DE LA NOTION DE <i>DIMENSION</i>	68
TROISIEME PARTIE	
LES DISCOURS EUROPEENS SUR LA CULTURE ET LEUR ORIGINE NATIONALE	
INTRODUCTION	71
<u>I LE DISCOURS ‘INTERNE’ ET SES DIFFICULTES PHILOSOPHIQUES</u>	<u>72</u>
A – NAISSANCE ET FONDEMENT PHILOSOPHIQUE	72
1 – L’AUTONOMISATION HISTORIQUE DU CHAMP CULTUREL	72
2 – LA LEGITIMATION PHILOSOPHIQUE HUMANISTE	73
B – L’ATTAQUE RELATIVISTE POSTMODERNE	74
1 – L’ATTAQUE PHILOSOPHIQUE DU POST-STRUCTURALISME	74
2 – UN EXEMPLE : L’ANALYSE SOCIOLOGIQUE MARXISTE	75
3 – DEFENSE DE L’HUMANISME	76
4 – CONCLUSION	77
<u>II – LE DISCOURS DEMOCRATIQUE ET SOCIAL</u>	<u>78</u>
A – NAISSANCE DU DISCOURS DE PARTICIPATION ET DE DEMOCRATISATION	78
1 – UNE NAISSANCE EUROPEENNE	78

2 – DEUX MODES DE DEMOCRATISATION DE LA CULTURE	79
3 – L’EFFERVESCENCE DES ANNEES 1970 ET L’ALIGNEMENT DU REFERENTIEL SECTORIEL SUR LE REFERENTIEL GLOBAL	79
B – UNE RADICALISATION SOCIALE	80
1 – LA MOTIVATION SOCIOCULTURELLE : SOIGNER LE TISSU SOCIAL	80
2 – L’ÉTAT PROVIDENCE CULTUREL	81
3 – LA MODIFICATION DU CONCEPT DE CULTURE : PASSAGE A UN CONCEPT « ETENDU »	82
<u>III LA PLURALITE DES DISCOURS ECONOMIQUES</u>	83
A – LE DISCOURS ‘ECONOMISTE’ : JUSTIFICATION DU SOUTIEN PUBLIQUE	83
1 – DEUX TYPES D’ARGUMENTS ECONOMIQUES	83
2 – LES ARGUMENTS D’EFFICIENCE	84
1. La demande d’option	84
2. La prise en compte des générations futures	85
3. Le prestige national	85
4. Risque et incertitude de la production artistique	85
5. La « maladie des coûts ». Le modèle de Baumol	85
3 – L’ARGUMENT DE L’EQUITE	87
B – LE DISCOURS ‘ECONOMIQUE’ : L’INSTRUMENTALISATION	88
1 – NAISSANCE D’UN DISCOURS <i>D’INVESTISSEMENT</i>	88
2 – DEVELOPPEMENT DU DISCOURS ECONOMIQUE	89
1. L’art comme secteur de l’économie	89
2. L’effet d’entraînement économique : l’encastrement des arts dans le tissu économique	90
3. L’art dans la balance commerciale	90
4. L’art dans le développement local et régional	90
C – L’EXPANSION DU DISCOURS ECONOMIQUE DES ÉTATS VERS L’UNION EUROPEENNE	91
1 – LES ÉTATS EUROPEENS SONT INFLUENCES PAR CE DISCOURS DANS LES ANNEES QUATRE-VINGTS	91
2 – LE DISCOURS ECONOMIQUE EXISTE DANS UNE VERSION PROPRE A L’UNION EUROPEENNE	92

IV LA MONTEE DES DISCOURS IDENTITAIRES : NATIONS, REGIONS ET UNION**EUROPEENNE** **93**

A – LE DISCOURS SUR L’IDENTITE NATIONALE ET REGIONALE	93
1 – L’IMPERATIF DE DECENTRALISATION EST NE DE CELUI DE DEMOCRATISATION	93
2 – POLYSEMIE DE LA RHETORIQUE DE DECENTRALISATION	94
3 – COMMENT INTERPRETER CETTE VAGUE ?	95
4 – SA TRADUCTION AU NIVEAU EUROPEEN	95
B – LE DISCOURS SUR L’IDENTITE DE L’UNION EUROPEENNE	96
1 – NAISSANCE DE LA THEMATIQUE DE L’IDENTITE	96
1. Premiers naissance : identité externe de l’Europe à l’égard de pays tiers	96
2 – Second naissance : forger l’identité interne de la Communauté par la culture	97
2 – CRITIQUE : FORGER L’IDENTITE PAR UN ESPACE PUBLIQUE COMMUN	99
3 – FORMER UNE EUROPE DES CITOYENS : LE TOURNANT POLITIQUE DE L’UNION	100
4 – CONCLUSION	100

QUATRIEME PARTIE**LES MEDIATEURS ET LEURS DISCOURS**

INTRODUCTION	103
--------------	-----

I – LES MEDIATEURS DE L’ARENE **104**

A – LE CADRE LEGISLATIF : CODECISION ET UNANIMITE	104
1 – UNE PROCEDURE COMPLEXE ET LENTE	104
2 – UN NOUVEL EQUILIBRE DES POUVOIRS	105
B – LA COMMISSION EUROPEENNE	107
1 – REPARTITION DES RESPONSABILITES	107
2 – UN MEDIATEUR CLEF DANS LA MISE SUR AGENDA	107
1. Pouvoir d’initiative et sélection du référentiel	107
2. La faiblesse des consultations du secteur culturel	108
3 – L’UTILISATION DES DISCOURS	110
1. Sources	110
2. L’utilisation du discours interne	111
3. L’utilisation du discours démocratique	112

4. L'utilisation du discours social	114
5. L'utilisation du discours économique	115
6. L'utilisation du discours identitaire	117
4 – CONCLUSION	119
C – LE PARLEMENT EUROPEEN	120
1 – REPARTITION DES RESPONSABILITES	120
2 – UN MEDIATEUR A L'ECOUTE DU SECTEUR CULTUREL	120
3 – L'UTILISATION DES DISCOURS	121
1. Sources	121
2. L'utilisation du discours interne	121
3. L'utilisation du discours démocratique et social	123
4. L'utilisation du discours économique	124
5. L'utilisation du discours identitaire	124
4 – CONCLUSION	125
D – LE CONSEIL DE MINISTRES	126
1 – INTRODUCTION	126
1. La double nature du Conseil des Ministres	126
2. Sources	126
2 – LES GOUVERNEMENTS PLUTOT FAVORABLES	127
• France	127
• Italie	128
• Espagne, Grèce, et Portugal	129
• Finlande	130
3 – LES GOUVERNEMENTS PLUS RETICENTS	130
• Allemagne	130
• Belgique	132
• Danemark	132
• Royaume-Uni	132
4 – IMAGES CONTRADICTOIRES	134
• Pays-Bas	134
• L'Autriche	135
4 – UNE CONSTANTE : L'EXIGENCE DE SUBSIDIARITE	135

A – LE COMITE DES REGIONS	136
1 – DISCOURS ET POSITION INSTITUTIONNELLE	136
2 – DES DISCOURS NOUVEAUX	137
3 – LE DISCOURS REGIONAL ET LOCAL	137
4 – CONCLUSION	138
B – MEDiateURS NATIONAUX INSTITUTIONNELS	139
1 – LES PARLEMENTS NATIONAUX	139
2 – LES REGIONS	139
C – LA COMMUNAUTE EPISTEMIQUE	140
1 – LE MONDE DE LA RECHERCHE	140
2 – LES ORGANISMES INTERNATIONAUX DE COOPERATION CULTURELLE	140
• Notre diversité créatrice, UNESCO	140
• La culture au cœur, Conseil de l'Europe	141
D – « LE SECTEUR » : LES ORGANISATIONS CULTURELLES EUROPEENNES	142
1 – COMPOSITION	142
2 – DISCOURS	142
3 – CONCLUSION	143
E – LE LOBBY CULTUREL : LE FORUM EUROPEEN POUR LES ARTS ET LE PATRIMOINE	144
1 – LE LOBBYSTE : UN MEDiateUR - INTERFACE	144
2 – ORIGINE ET OBJECTIFS	145
2 – LES MEMBRES	146
3 – METHODE DE TRAVAIL	147
• Information	147
• Stimulation du débat	147
• Conseil.	147
• Lobbying	148
4 – SPECIFICITE DE SON DISCOURS	149
• Sources	149
• Les thématiques récurrentes	149

CINQUIEME PARTIE

L'ACTION CULTURELLE DE L'UNION EUROPEENNE ET SON REFERENTIEL

INTRODUCTION	155
--------------	-----

I – LES ORIGINES : 1971 - 1991 **156**

A – L’ACCES DE LA CULTURE A L’AGENDA DE LA COMMUNAUTE	156
1 – UN ACCES A L’AGENDA SANS BASE LEGALE	156
2 – LE ROLE D’INITIATEUR (<i>FIRST MOVER</i>) DU PARLEMENT EUROPEEN	156
3 – « L’OPPORTUNISME RESOLU » DE LA COMMISSION (CRAM, 1994)	157
1) Modélisation du comportement de la Commission	158
2) Technique n°1 : parler d’action, non pas de politique culturelle	159
3) Technique N°2 : justifier son « action » au nom du Marché commun.	160
4 – L’IMPLICATION PROGRESSIVE DU CONSEIL	161
5 – LES MEDIEATEURS ABSENTS	163
B – LES PREMIERES INITIATIVES CULTURELLES ET LEUR REFERENTIEL D’ACTION	164
1 – LE DEVELOPPEMENT DE REGLEMENTS	164
2 – LES INITIATIVES PROPREMENT CULTURELLES	165
1. soutien aux actions de mise en valeur du patrimoine d’importance européenne	165
2. soutien à la création d’institutions culturelles d’envergure européenne	166
3. soutien à des événements ponctuels	167
4. soutien à des évènements réguliers	168
5. Soutien au secteur du livre, promotion de la lecture et traduction	170
3 – CONCLUSIONS SUR LA CONSTITUTION DU REFERENTIEL D’ACTION DE LA COMMUNAUTE	170

II – UN NOUVEAU REFERENTIEL **172**

A – LE TOURNANT DE MAASTRICHT	172
1 – L’EVOLUTION DU REFERENTIEL GLOBAL DE L’UNION EUROPEENNE	172
2 – LE DEVELOPPEMENT D’UNE BASE LEGALE D’ACTION CULTURELLE POUR L’UNION	173
3 – UN ARTICLE QUI REFLETE LA STRUCTURE DE L’ARENE	175
4 – LA NATURE DE L’ACTION : LES DISCOURS RETENUS	176
1) Premier paragraphe	176
2) Deuxième paragraphe	177
3) Troisième paragraphe	178
4) Quatrième paragraphe	178
4 – CONCLUSION SUR LE REFERENTIEL D’ACTION DE L’UNION	179

B – LES PROGRAMMES D’ACTIONS CONSECUTIFS ET LEUR REFERENTIEL	180
1 – KALEIDOSCOPE	180
1) Le programme et ses discours	180
2) Conclusion sur le référentiel d’action	181
2 – ARIANE	182
1) Le programme et ses discours	182
2) Exemple d’un exercice annuel (1997) et conclusion sur le référentiel d’action	184
3 – RAPHAËL	185
1) Le programme et ses discours	185
4 – CONCLUSION GENERALE SUR L’EVOLUTION DU REFERENTIEL D’ACTION CULTUREL DE L’UNION	186
<u>IV – CULTURE 2000 : NOUVEAU TOURNANT ?</u>	188
A – MODE D’ACCES A L’AGENDA	188
1 – D’OU VIENT L’IMPULSION INITIALE ?	188
2- LES « CONSULTATIONS » DE LA COMMISSION	189
1) Le déroulement du Forum et ses conclusions	190
2) Le Forum du point de vue de la Commission	190
3) Le Forum du point de vue du secteur	191
B – LE NOUVEAU PROGRAMME-CADRE ET SON REFERENTIEL	193
1 – L’INCERTITUDE BUDGETAIRE	193
2 – L’EVOLUTION DU REFERENTIEL	194
1) Les discours de Culture 2000	194
2) Les réformes opérationnelles	195
3) Conclusion sur l’évolution du référentiel d’action de l’Union	196
CONCLUSIONS	
ANNEXES	
PREMIER ENTRETIEN AVEC MARIE-LAURE LULE	205
SECOND ENTRETIEN AVEC MARIE-LAURE LULE	218

ENTRETIEN AVEC MR. PYRRHUS MERCOURI	232
--	------------

BIBLIOGRAPHIE

<u>I – DOCUMENTS</u>	<u>239</u>
-----------------------------	-------------------

A – DOCUMENTS NON PUBLIES	239
----------------------------------	------------

B – ACTES DE COLLOQUES	239
-------------------------------	------------

C – PUBLICATIONS OFFICIELLES	240
-------------------------------------	------------

1 – COMMISSION EUROPEENNE	240
2 – PARLEMENT EUROPEEN	241
3 – COMITE DES REGIONS	241
4 – CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE	241
5 – FORUM EUROPEEN POUR LES ARTS ET LE PATRIMOINE	242
5 – AUTRES	242

D – SITES INTERNET	243
---------------------------	------------

E – REVUES	243
-------------------	------------

<u>II – LITTERATURE SCIENTIFIQUE</u>	<u>244</u>
---	-------------------

A – ARTICLES	244
---------------------	------------

1 – ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES	244
2 – POLITIQUES CULTURELLES NATIONALES	245
3 – POLITIQUE CULTURELLE EUROPEENNE	245
4 – ASPECTS PHILOSOPHIQUES	246
5 – CULTURE ET ECONOMIE	246
6 – QUESTIONS IDENTITAIRES	247
7 – COOPERATION CULTURELLE EN EUROPE	248

B – RAPPORTS ET LIVRES	248
-------------------------------	------------

1 – ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES	248
2 – POLITIQUES CULTURELLES NATIONALES	249
3 – POLITIQUE CULTURELLE EUROPEENNE	249
4 – LE DISCOURS SOCIAL	250
5 – ASPECTS PHILOSOPHIQUES	250
6 – ÉCONOMIE ET CULTURE	250
7 – QUESTIONS IDENTITAIRES	250

TABLE DES MATIERES