



HAL
open science

Vers une Europe Créative? Analyse du programme culturel de l'Union européenne pour 2014-2020

Thomas Perrin

► **To cite this version:**

Thomas Perrin. Vers une Europe Créative? Analyse du programme culturel de l'Union européenne pour 2014-2020. L'Observatoire, la revue des politiques culturelles , 2013, 42, pp.3-7. 10.3917/lobs.042.0003 . halshs-00852358

HAL Id: halshs-00852358

<https://shs.hal.science/halshs-00852358>

Submitted on 21 May 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

VERS UNE EUROPE CRÉATIVE ?

ANALYSE DU PROGRAMME CULTUREL DE L'UNION EUROPÉENNE POUR 2014-2020

Thomas Perrin

Le programme Europe Créative est le programme de l'Union européenne pour soutenir les arts et la culture, qui devrait s'appliquer pour la période 2014-2020 du budget de l'Union. Ce programme a été proposé par la Commission européenne en novembre 2011. Selon la procédure en vigueur dans l'Union européenne, cette proposition de la Commission doit être examinée par les deux institutions co-décisionnaires de l'Union : le Conseil de l'Union européenne – qui réunit les représentants des gouvernements nationaux – et le Parlement européen. Une fois leurs positions exprimées, le Parlement et le Conseil engagent alors une phase de négociations avec la Commission pour arriver à une version finale et opérationnelle du programme, une phase de négociation à trois voix dénommée « trilogue » dans le jargon communautaire.

En réalité, le processus décisionnel, au sein de l'Union européenne, inclut aussi, à toutes les phases de son développement, les avis et recommandations formulés par les acteurs de terrain, les réseaux professionnels et autres organisations non gouvernementales, ainsi que la voix des autorités locales et territoriales représentées en particulier au sein du Comité des régions de l'Union européenne.

UN LANCEMENT DÉPENDANT DU TRILOGUE ET DU CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

La proposition de la Commission a donc servi de base pour les négociations. Le

Conseil de l'Union européenne s'est positionné en mai et novembre 2012, la commission Culture du Parlement en décembre 2012 et, depuis le début de l'année 2013, le « trilogue » est engagé en vue de trouver un accord sur une version finale et opérationnelle du programme. Ces négociations se déroulent en parallèle aux tractations sur le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne qui va organiser et définir les grandes lignes du budget communautaire pour 2014-2020. En février 2013, les chefs d'États et de gouvernement sont difficilement parvenus à se mettre d'accord sur une réduction des ressources financières, une première dans l'histoire de l'Union. Pour que le nouveau cadre financier entre en vigueur

en janvier 2014, un accord définitif avec le Parlement européen doit être dégagé. S'il paraît difficile de préjuger de l'impact concret de ce contexte budgétaire tendu sur le programme Europe Créative¹, on peut d'ores et déjà supposer que les chiffres proposés par la Commission seront revus à la baisse. Dans tous les cas, ce programme présente plusieurs nouveautés par rapport à la période 2007-2013 – y compris celle d'une augmentation de budget – qui visent à développer les activités artistiques et culturelles à l'échelle européenne. Ceci étant, certains aspects de ce programme ne manquent pas de soulever des questions quant à leur application concrète sur le terrain des arts et de la culture.

“De nombreux acteurs culturels ont souligné la coloration fortement économique et *business-oriented* que véhicule la proposition de la Commission”

ARTS, CRÉATION ET INDUSTRIES CULTURELLES, MÊME COMBAT !

La principale nouveauté d'Europe Créative est d'inclure, en un seul programme-cadre, les deux programmes qui, auparavant, existaient pour les secteurs artistiques et culturels : d'une part, le programme Culture 2007-2013 qui s'adresse principalement aux acteurs et institutions du patrimoine, du spectacle vivant, des arts plastiques, de la musique, des lettres, etc. ; d'autre part, le programme Media et sa déclinaison Media Mundus en direction des pays tiers de l'Union, dédiés aux industries audiovisuelles et cinématographiques. La Commission estime, en effet, que l'ensemble des secteurs des arts et de la culture sont confrontés aux mêmes défis quels que soient leurs activités, leur structuration ou encore leurs publics, notamment :

- ▶ la fragmentation du marché ;
- ▶ la transition numérique des moyens de création et des pratiques culturelles et son impact sur la diversité culturelle ;
- ▶ une difficulté traditionnelle d'accès aux financements ;
- ▶ un manque de données comparables sur le secteur à une échelle européenne.

Un programme intégré permet aussi de faciliter les contacts et les échanges de bonnes pratiques – un objectif cher à la Commission – entre l'ensemble des acteurs des secteurs créatifs et culturels.

Cependant, le programme-cadre ne nie pas les spécificités propres aux différents secteurs de la création et il est organisé en plusieurs volets : les volets « Culture » et « Media » qui reprennent

peu ou prou l'architecture 2007-2013 en deux programmes ; auxquels s'ajoute un volet intersectoriel qui propose des instruments pour faciliter l'accès au financement des petites entités et pour la production d'études et d'analyses sur les politiques culturelles européennes². Ce volet intersectoriel financera aussi les Points de contact du programme et, même si la Commission laisse le champ libre aux États membres pour l'organisation de ses Points de contact, on pourrait voir, dans de nombreux pays, la fusion des actuels Points de contact Culture et des Media Desks³. Le volet Culture, plus spécifiquement dédié aux arts et à la création, comprend cinq types de mesures de soutien pour :

- ▶ La coopération entre opérateurs de différents pays.
- ▶ Les activités des réseaux européens (mais non *via* un soutien au fonctionnement).
- ▶ Les activités des plateformes européennes promouvant des nouveaux talents ainsi que la circulation des œuvres.
- ▶ La traduction d'œuvres littéraires.
- ▶ Les actions spécifiques comme les prix européens dans le domaine de la culture, le label du patrimoine et les Capitales européennes de la culture.

La Commission souhaite doter le programme-cadre de 1,8 milliards d'euros, ce qui représente une augmentation de 37 % par rapport aux budgets actuels : 55 % du budget serait affecté au volet Media (soit 900 millions €), 30 % au volet Culture (soit 500 millions €) et 15 % au volet intersectoriel (soit 286 millions €, dont 200 millions € pour le fonds de garantie pour le secteur culturel et créatif).

Dans l'élaboration de sa proposition, la Commission s'est appuyée sur un dialogue structuré avec les organisations représentatives du secteur – on pense notamment à la campagne *We are more* pilotée par l'association Culture Action Europe et la Fondation européenne de la Culture⁴ sur des consultations publiques, sur les évaluations des programmes existants et sur des travaux qui soulignent le rôle économique important des activités créatives, artistiques et culturelles. D'après les chiffres avancés par la Commission, ces secteurs représentent environ 4,5 % du PIB de l'Union et 3,8 % de l'emploi ; entre 2000 et 2007, l'emploi dans les secteurs de la culture et de la création a connu une croissance moyenne de 3,5 % par an contre 1% pour l'économie globale de l'Union⁵. Une étude d'impact du programme a été réalisée et a permis à la Commission de formuler les estimations suivantes pour 2014-2020 : au moins 8 000 organisations culturelles et 300 000 artistes, professionnels et œuvres bénéficieront de dispositifs de mobilité transnationale, plus de 5 500 livres et autres ouvrages littéraires seront traduits, plus de 1000 films européens et 2500 cinémas seront aidés. De plus, la Commission élargit le nombre de pays éligibles au programme qui, outre les États membres, est ouvert aux pays en voie d'adhésion, aux pays candidats et candidats potentiels bénéficiant d'une stratégie de préadhésion, aux pays de l'Association européenne de libre-échange (Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse), ainsi qu'aux pays de la politique européenne de voisinage⁶ selon les modalités définies avec ces pays dans les accords-cadres, soit près d'une quarantaine de pays en tout.

Europe Créative

Proposition de la Commission

1.8 milliard €

Europe Créative
2014-2020

Intersectoriel

Instrument de garantie financière
Études et analyse, collecte de données

15%

55%

MEDIA



Cinéma, TV, jeux vidéos, etc.

30%

Culture



Édition, patrimoine, spectacle vivant, arts plastiques, etc.

Sur le plan opérationnel, la principale nouveauté mise en avant par la Commission est la création, dans le volet intersectoriel, d'un instrument de facilité financière, géré par le Fonds européen d'investissement, qui va permettre de garantir les emprunts réalisés par des petites et moyennes entreprises et organisations artistiques et culturelles. La Commission table sur l'effet levier de cet instrument qui doit permettre d'attirer plus de financements grâce au partage de risque avec l'Union. Par exemple, avec l'actuel fonds Media de garantie pour la production, la contribution de l'Union (2 millions d'euros) a généré 18 millions d'euros de prêts aux producteurs de films. L'idée est aussi, en facilitant le contact entre les banques et les organisations culturelles et artistiques, de sensibiliser et former les secteurs bancaires et financiers aux spécificités économiques de ces organisations : biens immatériels (droits d'auteur par exemple), unicité de la plupart des produits. Par ailleurs, la Commission souhaite faciliter l'administration du programme, avec un nombre d'appels réduit, une simplification des procédures de dépôt et de suivi des demandes de financement.

Inclusion des problématiques communes, augmentation de budget, facilités finan-

cières et administratives : le programme Europe Créative s'annonce comme une bonne nouvelle pour les acteurs de la création et de la culture en Europe. Cependant, alors que se négocie le devenir de la proposition de la Commission, dans un contexte budgétaire tendu⁷, ce projet d'Europe Créative ne va pas sans soulever de questions quant aux perspectives et aux enjeux des arts et de la culture en Europe.

EUROPE OU ÉCONOMIE CRÉATIVE ?

De nombreux acteurs culturels ont souligné la coloration fortement économique et *business-oriented* que véhicule la proposition de la Commission, dont certains termes semblent vouloir renouveler la culture professionnelle des acteurs ou, en tous les cas, les objectifs de l'intervention culturelle communautaire. On parle désormais de « développement d'audience » plus que d'accès des publics, les garanties financières traduisent une volonté de changer les modalités d'intervention comme le montre l'abandon des financements de fonctionnement récurrents aux réseaux culturels européens, au profit de financements sur projets. Dans la proposition, un accent est mis sur les logiques de diffusion

et de distribution des produits créatifs et culturels, à l'échelle internationale. Les créateurs et professionnels de la culture sont appelés à contribuer à la force de frappe commerciale de l'Union. La culture est vue à travers le prisme de la compétitivité, de l'innovation qui crée de l'emploi et donc de la croissance et qui contribue au rayonnement de l'Union européenne dans le monde. Cette orientation ne va pas sans rappeler les termes de la stratégie de développement Europe 2020 défendue par la Commission européenne « pour une croissance intelligente, durable et inclusive » qui vise à relancer l'économie européenne⁸.

L'objectif d'aider plus efficacement les acteurs à se saisir des opportunités du numérique et de la mondialisation, ou de collaborer plus facilement avec le secteur bancaire et financier ; la volonté de promouvoir de nouveaux modèles commerciaux et de nouvelles pratiques entrepreneuriales, ou encore la reconnaissance de la culture comme un facteur de croissance et comme un élément indispensables des relations internationales de l'Union européenne, sont certes des idées stimulantes et en phase avec certaines évolutions contemporaines. On peut toutefois se demander quelle peut être l'incidence de ces orientations sur le type de projets et de produits soutenus. Les modalités d'évaluation du programme font la part belle aux indicateurs quantitatifs (part d'emploi et de PIB, pourcentage de public, nombre de partenariats, etc.). La compétitivité et l'innovation du secteur culturel et artistique semblent être déterminées principalement en fonction de critères économiques – voire commerciaux – au détriment de leur dimension sociétale qui, elle, s'appréhende majoritairement en termes qualitatifs. Le constat d'une fragmentation du secteur culturel, d'une diversification extrême qui freinerait la coopération culturelle européenne, paraît quant à lui à la fois un peu réduit et paradoxal : les opérateurs culturels sont, depuis longtemps, parmi les plus mobiles à l'échelle transnationale et la diversité du secteur est aussi une garantie de la diversité culturelle de l'Europe, que le programme entend

«De nombreux acteurs culturels et artistiques posent la question, dès les années 2000, du bilan et des perspectives de la « créativité généralisée ».»

aussi valoriser et promouvoir. L'équation diversité/créativité/compétitivité serait-elle insoluble ? Ou, *a contrario*, soluble dans la stratégie Europe 2020 ? On peut d'ailleurs se demander si cet accent mis sur la créativité, l'innovation et la compétitivité répond aux évolutions et aux attentes des secteurs culturels et artistiques actuellement, voire si cette approche n'est pas quelque peu dépassée. Une telle approche a émergé à la fin des années 1990, en particulier au Royaume-Uni quand le gouvernement du *New Labour* a mis en place le *Department for Culture, Media and Sport* (DCMS) sous l'égide de Chris Smith, promoteur de la *Creative Britain*⁹ et de la *Cool Britannia*¹⁰. En 1998, cette organisation publia une première cartographie des industries créatives, actualisée en 2001. Or, si cette politique a connu des succès – l'accent mis sur la « créativité » étant devenu un modèle à suivre pour de nombreuses politiques culturelles en particulier dans les pays anglophones – elle a aussi montré ses limites quant à sa capacité à installer un développement culturel durable : de nombreux acteurs culturels et artistiques posent la question, dès les années 2000, du bilan et des perspectives de la « créativité généralisée » : n'est-ce pas là un moyen de privilégier l'instrumentalisation et la relativisation culturelles au service des priorités du marché global ?¹¹

« La démocratie du *New Labour* fut la démocratie du marché. L'hégémonie des valeurs Thatcheristes a survécu à l'opération de remodelage du *New Labour*. La créativité a suggéré la liberté et l'autonomie personnelles, des valeurs positives associées à ce qui a été de plus en plus compris comme l'économie post-moderne immatérielle et symbolique. Or la culture

fut une marchandise dont la consommation était en soi une expression de l'identité – celle du citoyen consommateur de *Cool Britannia* »¹².

Ainsi, la proposition Europe Créative est à replacer dans un contexte où les concepteurs de cette proposition ont dû négocier au sein même de la Commission, afin d'obtenir un accord collégial comme il est d'usage dans cette institution. Il a donc fallu justifier une augmentation de budget de la culture en fonction des priorités et de l'idéologie de la feuille de route Europe 2020, d'où cet accent mis sur la libéralisation des forces – économiques – culturelles et artistiques de l'Union. Le maintien même d'un programme culturel a pu être remis en question sachant que la majorité des projets culturels européens est financée par d'autres dispositifs, comme les fonds structurels de la politique régionale. Le programme Europe Créative est donc issu d'un compromis mené en période de crise économique et de tensions budgétaires. Un compromis qui a tout de même permis une augmentation de budget et de pays éligibles, qui respecte les équilibres sectoriels et qui marque aussi une évolution avec l'introduction des facilités financières par exemple. Ceci étant, l'augmentation de budget – dont la validation reste suspendue aux décisions sur le cadre financier pluriannuel – doit être évaluée de manière relative, au regard du plus grand nombre de pays concernés par le programme : plus d'argent, mais à partager entre plus de monde.

De plus, il semble que les positions adoptées, fin 2012, par le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen ont introduit des amendements pour un meilleur équilibre entre, d'une part, la reconnaissance de la dimension économique et, d'autre part, la valeur sociale et intrinsèque de l'art et de la culture, autant dans les objectifs généraux que dans les volets du programme. Par exemple, l'accès à la culture et aux œuvres culturelles, notamment pour les enfants, les jeunes et les groupes sous-représentés, a été ajouté comme un objectif du programme. Les notions d'expérimenta-

tion, de « valeur ajoutée européenne » en termes d'échanges entre les secteurs, ou de « partage des connaissances », ont été intégrées aux amendements adoptés par le Conseil et le Parlement, ainsi que la demande d'ajouter le terme « organisations » aux côtés « des entreprises » dans l'article au sujet de la garantie financière. L'intervention des organisations représentatives a été déterminante pour ces évolutions, à commencer par celle de Culture Action Europe qui suit de près les négociations en cours.

Au-delà des débats de fond que la proposition Europe Créative a pu susciter, le devenir de cette proposition et sa traduction en un des programmes de l'Union européenne est actuellement liée aux négociations sur le cadre financier pluriannuel de l'Union. Deux priorités sont à l'ordre du jour :

- d'une part, faire en sorte que les coupes au budget global proposées par les États membres ne se répercutent sur le programme. En cas de baisse importante du budget proposé par la Commission européenne, quel sera l'impact sur les nouveaux instruments de garantie financière ou sur le soutien aux réseaux culturels européens par exemple ?
- d'autre part, faire adopter la base légale – c'est-à-dire l'acte juridique de création officielle du programme – à temps pour que le programme soit opérationnel le 1^{er} janvier 2014. Comme cela s'est déjà fait, les autorités européennes pourraient faire le choix, en cas de retard dans les négociations, de reconduire pour une année (en 2014) les termes des actuels programmes Culture et Media.

De manière générale, la mise en place de ce programme Europe Créative signale une prise en compte des activités artistiques et culturelles comme facteur de croissance et de compétitivité économique de l'Union européenne, une sorte de « transition économique » des arts et de la culture en Europe. Ce programme reste aussi un outil unique de coopération culturelle transnationale entre près de 40 pays. Se préoccuper de l'impact de la transition numérique ou faire de la culture un élément fort du rayonne-

ment mondial de l'Union européenne sont autant de préoccupations qui sont à mettre au crédit de la proposition de la Commission européenne. C'est à présent aux acteurs culturels et artistiques de traduire, voire de réinterpréter, dans leur langage et dans leurs pratiques, les orientations d'Europe Créative, sachant que la culture et les arts peuvent aussi se développer à travers d'autres dispositifs de financement de l'Union européenne : politique régionale, politique de voisinage, programmes d'éducation par exemple.

Dans ce contexte, un des enjeux de cette période 2014-2020 est aussi de défendre la place de la culture et des arts non seulement comme secteurs mais aussi comme ressources du développement durable des sociétés, c'est-à-dire introduire la variable culturelle, de manière transversale dans l'ensemble des programmes et actions de l'Union européenne, à l'image de ce qui a été fait pour les problématiques environnementales. Parallèlement, l'autre terme de ce qui apparaît comme une dialectique culturelle européenne, est de défendre les spécificités des secteurs culturels et artistiques dans les flux économiques et commerciaux transnationaux, comme l'illustre le débat en cours sur le respect des principes de la diversité culturelle – tels qu'énoncés par la Convention de l'Unesco – dans les négociations de libre échange entre les États-Unis et l'Union européenne. Or, ces enjeux dépassent les seules considérations en termes d'impact et de rayonnement économiques.

« Les Européens doivent apprendre que, ensemble, ils peuvent encore porter haut leur modèle de société fondé sur l'État social et leur diversité nationale et culturelle [...] Renoncer à l'intégration européenne serait prendre congé de l'histoire du monde »¹³. Au regard de tels enjeux, l'équation semble se résumer ainsi : c'est en valorisant à la fois le potentiel de compétitivité économique et la puissance symbolique et sociétale des arts et de la culture que l'Union européenne pourra défendre ses valeurs tout en s'enrichissant des cultures du monde. Et c'est peut-être en cela que l'Europe sera créative.

Thomas Perrin

Chercheur associé au laboratoire PACTE-CNRS de l'université de Grenoble-Alpes
<http://www.pacte-grenoble.fr/blog/perrin-thomas/>

Nous remercions les personnes interviewées pour la préparation de cet article : Anne-Marie Autissier, directrice de l'institut d'études européennes de l'université de Paris 8, Alessandro Senesi, chef d'unité adjoint, Commission européenne, DG EAC, Julia Poupay, chargée de la politique, Culture Action Europe, Roger Tropéano, président de l'association Les Rencontres.

RÉFÉRENCES

Commission européenne : *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme « Europe Créative »*, SEC(2011) 1399, SEC(2011) 1400, Bruxelles, 2011 : http://ec.europa.eu/culture/creative-europe/documents/proposal-regulation_fr.pdf

Parlement européen, direction générale des politiques internes : *Le volet culture du programme Europe Créative 2014-2020 et Le volet media du programme Europe Créative 2014-2020*, Bruxelles, 2012 : <http://www.europarl.europa.eu>

Vers une Europe Créative ? Analyse du programme culturel de l'Union européenne pour 2014-2020

NOTES

1- Car le cadre financier pluriannuel est organisé en très grandes catégories de dépenses dans lesquelles il est impossible d'isoler concrètement les programmes, ni de mesurer l'impact des évolutions budgétaires globales sur des programmes en particulier.
2- Ce dernier objectif se retrouve en partie dans le volet 3 « soutien aux activités d'analyse et de diffusion » de l'actuel programme Culture 2007-2013.
3- En France, actuellement : d'une part le Relais-Culture-Europe, d'autre part le Media Desk France et ses antennes de Strasbourg et de Marseille.
4- <http://www.wearemore.eu>
5- Voir par exemple le rapport *L'économie de la culture en Europe* : http://ec.europa.eu/culture/key-documents/economy-of-culture-in-europe_fr.htm
6- Pays situés au Sud et à l'Est de l'Union européenne : http://ec.europa.eu/world/enp/index_fr.htm
7- Sans parler des tensions économiques et politiques au sein de l'Union européenne.
8- http://ec.europa.eu/france/news/evenements/europe-2020/index_fr.htm
9- Cf. l'ouvrage de Chris Smith *Creative Britain* publié en 1998 aux éditions Faber and Faber, Londres, qui fait figure de programme politique pour les arts et la culture.

10- Cette expression fait référence au succès des industries culturelles britanniques sur les marchés mondiaux – en particulier la musique pop – avec aussi une référence à l'expression *Swinging London* des années 1960.

11- Cf. *Que reste-t-il de Cool Britannia ?*, colloque organisé par le Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal les 4, 5 et 6 mai 2005 : <http://www.cerium.ca/Que-reste-t-il-de-Cool-Britannia>. Cf également Selwood Sara, « La politique culturelle en Angleterre : influences, contraintes et risques », in Audet Claudine & Saint-Pierre Diane, *Tendances et défis des politiques culturelles. Cas nationaux en perspective*, Québec : Presses de l'Université Laval, 2011, p. 53-88.

12- Cf. A « Golden Age » ? *Reflections on New labour cultural policy and its post-recession legacy. Cultural Trends Special Issue*, Vol. 20 Issue 3-4, 2010.

13- Peter Bofinger, Jürgen Habermas, Julian Nida-Rümelin, « Plus que jamais, l'Europe », *Le Monde* du 27 août 2012.