

## Un agenda européen pour la culture : nouveaux objectifs, nouveaux modes de travail

### Un agenda européen pour la culture à l'heure de la mondialisation

■ Le contexte européen se caractérise par des débats de plus en plus marqués sur le lien entre Europe et culture. Si la culture reste une compétence relevant des Etats membres, elle est néanmoins **de plus en plus présente dans les politiques, les programmes et la législation communautaires**, et ceci **de manière transversale**. Elle fait de plus en plus **écho aux objectifs stratégiques** dont s'est dotée l'Union européenne en termes d'économie et de société de la connaissance, de développement durable, de citoyenneté et de diversité culturelle ou d'action extérieure. L'étude sur l'économie de la culture réalisée pour la commission européenne en 2006 a par exemple souligné l'impact économique du secteur culturel et son lien avec les enjeux de créativité et d'innovation.

■ Souhaitant affirmer ce rôle, proposer un cadre de travail en rapport avec ces enjeux, et **renforcer ainsi les actions communautaires**, comme la coordination entre Etats membres, **dans le domaine de la culture**, la commission européenne a adopté en mai 2007 une communication « Un agenda européen de la culture à l'heure de la mondialisation ». Cette communication a été reprise par le conseil dans une résolution de novembre 2007 « **Un agenda européen de la culture** ».

■ Premier pas vers une stratégie culturelle européenne, ces textes identifient **trois séries d'objectifs** pour un travail commun : la diversité culturelle et le dialogue interculturel, la créativité dans le cadre de la stratégie de Lisbonne et les relations extérieures de l'Union. Ils identifient également, pour leur mise en oeuvre, de **nouvelles méthodes de travail** fondées sur un processus commun de travail entre institutions de l'Union, Etats membres et acteurs culturels.

### Union européenne, Etats membres et acteurs culturels : de nouveaux modes de travail en commun

■ La mise en oeuvre de l'agenda Culture s'appuie en effet sur de **nouveaux modes de travail** qui impliquent, en matière culturelle, un rôle nouveau pour les Etats membres, les parties prenantes du secteur culturel et la Commission, **dans le sens d'une plus grande participation et d'un plus grand partenariat**. Elle est ainsi fondée sur :

- une coopération plus structurée entre les Etats membres et les institutions de l'Union européenne (à travers la "méthode ouverte de coordination" - MOC),
- un dialogue régulier et structuré avec les acteurs de la société civile,
- une intégration de la culture dans toutes les politiques pertinentes (avec la création notamment d'un groupe de coordination inter-services propre à la commission européenne),
- de meilleures connaissances permettant de soutenir les objectifs proposés et d'élaborer des politiques et des actions en s'appuyant sur des faits (au travers d'études, de coopération inter-services, de mise en réseau des acteurs concernés par l'évaluation d'impact et l'évaluation de la politique culturelle, etc.).

■ La mise en place de ces nouvelles méthodes marque **l'application et l'adaptation au champ culturel de modes de gouvernance déjà présents dans d'autres domaines** au niveau européen. Elles rejoignent en effet les évolutions engagées depuis le **Livre blanc sur la gouvernance européenne de 2001**<sup>1</sup>. Celui-ci soulignait en effet l'importance de la participation des acteurs, et plus particulièrement de l'implication de la société civile, dans l'élaboration des politiques communautaires. Il préconisait également le recours à des méthodes alternatives à la réglementation et la mise en place, notamment dans certains domaines où la compétence de l'Union est limitée, de nouvelles formes de gouvernance plus flexibles et plus ouvertes. Plus généralement, ce livre blanc soulignait que le changement de gouvernance européenne exigeait une action concertée de toutes les institutions européennes, des Etats membres, des autorités régionales et locales et de la société civile.

■ Ces évolutions ont une **double conséquence pour les acteurs culturels au regard des enjeux européens**. Elles représentent en effet, d'une part, une opportunité pour les acteurs culturels de contribuer aux réflexions en cours au niveau communautaire, mais, d'autre part, une demande de participation et d'engagement plus important sur les questions européennes, tant au niveau national qu'europpéen, ainsi que le suivi de ces nouveaux processus.

<sup>1</sup> « Gouvernance européenne – Un livre blanc », communication de la commission européenne (COM 2001 428 final)

## Etats membres et Union européenne : une méthode ouverte de coordination pour la culture

Même si la méthode ouverte de coordination (MOC) est moins directement liée à la participation des acteurs culturels que le dialogue structuré, il est néanmoins important de la prendre en compte, du fait tant des **évolutions et résultats qu'elle peut engendrer**, que du **travail de veille qu'elle demande aux acteurs de la société civile**, inégalement associés aux processus déjà en cours.

### Un mode de coordination souple et non contraignant

■ Nouveau **mode de gouvernance européenne** apparu dans les années 1990, la méthode ouverte de coordination (MOC) est un **mécanisme souple de coordination entre Etats membres** qui vise à faire converger les politiques nationales sur des sujets d'intérêts communs. Elle se caractérise par sa subsidiarité et son caractère plus intergouvernemental que la méthode communautaire<sup>2</sup> avec :

- l'identification et la définition, par le conseil, d'objectifs communs et de lignes directrices pluriannuelles,
- la définition d'instruments de mesure (indicateurs quantitatifs et qualitatifs, critères d'évaluation),
- la traduction des lignes directrices en plans d'actions nationaux adaptés à la diversité des Etats membres,
- un contrôle des progrès accomplis, une comparaison des performances entre États membres, ainsi qu'un échange des meilleures pratiques et des informations utiles de manière à favoriser l'apprentissage mutuel (surveillance effectuée par la commission),
- dans un cadre caractérisé par son caractère non contraignant, l'absence de mécanismes de sanction et un rôle limité du Parlement.

■ La méthode ouverte de coordination est actuellement **utilisée dans une dizaine de domaines** (dont : emploi, éducation, jeunesse, formation, protection sociale et inclusion sociale), relevant pour la plupart de la réalisation des objectifs fixés dans la stratégie de Lisbonne. La MOC est ainsi utilisée dans des domaines où la compétence de l'Union est limitée mais qui sont indissociables de la réalisation de ses objectifs. Dans un contexte où les états membres étaient confrontés à des défis économiques et sociaux communs mais se révélaient réticents à se dessaisir de nouvelles compétences, l'utilisation d'une méthode plus souple de coordination s'est en effet révélée la seule possibilité d'élargir l'agenda européen à des thèmes d'importance européenne mais à dominante souverainiste et/ou à forte diversité nationale<sup>3</sup>. L'utilisation de la MOC rejoignait également les recommandations du Livre blanc sur la gouvernance européenne (2001) et du Plan d'action pour mieux légiférer (2002)<sup>4</sup> qui préconisaient le recours à certaines alternatives à la réglementation.

■ La **mise en oeuvre** de ces différentes MOC et leurs **résultats** sont **très variables**<sup>5</sup>. La méthode ouverte de coordination se caractérise en effet par une **application souple et différenciée** en fonction des domaines.

On constate en effet une variabilité dans la définition des objectifs à atteindre, qui peuvent être à court, moyen ou long terme, plus ou moins clairement ciblés, quantitatifs ou qualitatifs, assortis ou non d'un calendrier à respecter.

On observe également une variabilité dans les procédures à suivre, l'éventail des acteurs politiques et sociaux impliqués et dans le rythme de l'évaluation de leur mise en œuvre national. Par exemple, si, dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, la MOC fixe des objectifs précis et chiffrés et impose aux États membres d'élaborer des plans de réformes nationaux transmis à la Commission, la MOC jeunesse ne contient pas d'objectifs chiffrés et la mise en œuvre des objectifs, laissée à l'appréciation des États membres, ne fait pas l'objet de plans d'action nationaux coordonnés au niveau européen.

Enfin, les résultats sont aussi très variables. Dans les cas, comme l'emploi, où la MOC est particulièrement développée, elle a pu engendrer un processus d'apprentissage mutuel avec une sensibilisation des Etats membres à certaines problématiques européennes, une meilleure connaissance des systèmes institutionnels et politiques entre Etats membres, voire une convergence des politiques nationales. On constate souvent une faible association des organisations de la société civile et une difficulté pour celles-ci à suivre le processus.

<sup>2</sup> La méthode communautaire est fondée sur : le transfert de pouvoirs, l'adoption de politiques communautaires par le triangle institutionnel (Commission, Conseil, Parlement), le rôle central de la Commission, le caractère contraignant des règles communautaires, la possibilité d'utiliser la majorité qualifiée et le rôle majeur de la CJCE.

<sup>3</sup> « L'apport de la méthode ouverte de coordination à l'intégration européenne – Des fondements au bilan », Janine Goetschy (2004)

<sup>4</sup> « Plan d'action – Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire européen », Commission européenne (COM 2002 278 final)

<sup>5</sup> « L'apport de la méthode ouverte de coordination à l'intégration européenne – Des fondements au bilan », Janine Goetschy (2004)

## La méthode ouverte de coordination culture : une approche flexible et un cadre allégé

■ Pour la commission européenne, la MOC constitue **un cadre approprié pour la coopération entre Etats membres dans le domaine de la culture**. Elle offre en effet un cadre intergouvernemental non contraignant d'échange et d'action concertée, adapté à un domaine comme la culture qui relève principalement de la compétence des Etats membres. Elle doit ainsi faciliter, dans un cadre souple, une plus grande **structuration de la coopération en fonction des objectifs stratégiques de l'Agenda** et un encouragement à l'échange de meilleures pratiques.

■ Tenant compte des **spécificités du secteur culturel**, la commission, et plus encore le conseil, ont donné à la MOC Culture **une approche flexible**. Sa mise en place se fonde ainsi sur :

- une participation facultative des Etats membres,
- la fixation d'objectifs généraux par le Conseil, avec l'adoption de plans triennaux de travail couvrant un nombre limité de domaines prioritaires,
- un système allégé de suivi avec un rapport d'évaluation de la commission tous les deux ans (en collaboration avec les Etats membres),
- un système allégé de communication des objectifs et des résultats, les objectifs et actions prioritaires du Plan de travail étant simplement « communiqués » aux acteurs culturels et au public en général,
- une participation restreinte du Parlement européen, de Conseil économique et social européen et du Comité des régions, ces institutions étant « tenues au courant » et non pas associées au processus comme le proposait la commission,
- une participation de la société civile à définir, le conseil n'ayant pas repris la proposition de la commission selon laquelle les Etats membres sont « encouragés à associer totalement les autorités locales et régionales ainsi que les acteurs culturels nationaux au processus de suivi. » La participation de la société civile est ainsi pour l'instant limitée à une consultation de la Commission au cours de l'année précédant la publication du rapport.

■ **Cinq domaines prioritaires**, identifiés par le Conseil comme pouvant faire l'objet de la méthode ouverte de coordination (MOC), constituent la base du **plan de travail pour la culture adopté par le Conseil pour la période 2008-2010** :

- la mobilité des artistes et des autres professionnels du secteur culturel,
- l'accès à la culture, notamment par la promotion du patrimoine culturel, le multilinguisme, la numérisation, le tourisme culturel, les synergies avec l'éducation, en particulier l'éducation artistique, et la mobilité accrue des collections,
- la mise au point de données, de statistiques et de méthodologies dans le domaine culturel et leur comparabilité,
- le potentiel du secteur culturel et créatif, et en particulier celui des PME,
- la convention de l'Unesco sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles.

■ **Quatre groupes de travail** composés d'experts ont été créés : conditions de la mobilité des artistes et des autres professionnels du secteur culturel (première réunion en mars 2008), potentiel des industries culturelles et créatives (première réunion en avril 2008), mobilité des collections et des activités muséales (première réunion en octobre 2008) et synergies entre culture et éducation (première réunion septembre 2008).

■ Même si la MOC culture se caractérise par sa souplesse et sa flexibilité, elle pourrait néanmoins conduire à des améliorations de politiques nationales dans des domaines qui ne ressortent normalement pas du droit communautaire ou dans lesquels les Etats membres n'accepteraient pas de lignes d'action de la part de l'Union (par exemple le lien éducation et culture) ou donner une opportunité de promouvoir certaines initiatives culturelles importantes<sup>6</sup>. Elle demande ainsi **aux acteurs culturels un travail de veille, au niveau national et européen**, d'autant plus qu'aucune procédure formelle d'association de la société civile aux processus en cours n'est encore prévue.

<sup>6</sup> Un nouvel agenda européen de la culture, R.Craufurd Smith, Institut Europa, Université d'Edimbourg (mai 2007)

## Acteurs culturels et Commission européenne ... vers un dialogue structuré

### Commission européenne et société civile

■ La présence et la variété des groupes d'intérêts ont fortement augmenté à partir de 1986 et de l'Acte Unique. Au début des années 2000, on comptait ainsi plus de **3 000 groupes d'intérêts à Bruxelles** avec notamment plus de 550 organisations professionnelles ou fédérations européennes, 350 grandes firmes, plus de 80 bureaux de représentation d'autorités locales, 80 organisations internationales et 150 groupes défendant une cause spécifique comme Greenpeace .

■ Au-delà des organes consultatifs institutionnalisés (CESE et comité des régions), **la commission a développé des pratiques larges de consultation dans le cadre de l'élaboration des politiques communautaires**. En effet, la consultation permet à la commission de s'assurer que les parties intéressées sont entendues dans l'élaboration des politiques communautaires, de faciliter un investissement de ces parties, de s'appuyer sur une expertise qu'elle ne possède pas en propre et de donner une plus grande légitimité à ses propositions en s'appuyant sur les acteurs intéressés. Ces pratiques de consultation concernent **tout type d'acteurs intéressés** (ONG, représentants des autorités locales et régionales, société civile organisée, experts techniques et académiques, etc). Elles peuvent s'établir selon **plusieurs modalités** (livre vert, livre blanc, communication, forums, ateliers, groupes consultatifs permanents ou consultations sur internet), les méthodes étant adaptées aux différents domaines d'action. Une consultation est souvent une combinaison de différentes modalités et peut se dérouler en plusieurs phases. Par exemple, la révision de la directive Télévision sans frontières a donné lieu à une première consultation des parties prenantes en 2003 puis une seconde en 2005. Ces consultations s'organisent sur un **mode décentralisé**, chaque direction générale étant responsable de ses propres mécanismes de consultation. En **2001**, la commission comptait plus de **700 organes de consultation ad hoc** dans de nombreux domaines d'action.

■ Le concept de *dialogue civil* est apparu dans les années 1990 en référence au besoin de soutenir l'interaction entre les organisations non gouvernementales (ONG) et les institutions européennes, principalement dans le domaine social<sup>7</sup>. Il a été ensuite étendu, au-delà des seules ONG, à **la société civile** dans son ensemble, avec **une définition large** qui regroupe : les organisations syndicales et patronales, les ONG, les associations professionnelles, les associations caritatives, les organisations de base, les organisations qui impliquent les citoyens dans la vie locale et municipale. L'importance plus particulière de la société civile et de son implication **dans la prise de décision communautaire** a été formalisée dans le livre blanc sur la gouvernance de 2001. Dans un contexte de crise de légitimité des institutions européennes, et plus particulièrement de la commission, la société civile organisée apparaissait comme une source de légitimation et jouait un **rôle essentiel en facilitant un dialogue politique**. Elle permettait de faire participer les citoyens à la réalisation des objectifs de l'Union et de leur offrir un canal structuré pour des réactions et des critiques.

■ Parallèlement, dans son livre blanc sur la gouvernance européenne de 2001, la commission européenne s'est également engagée à assurer une **rationalisation progressive des voix de consultation** (transparence du processus, définition de normes et principes généraux, mise en place d'un cadre de consultation cohérent, apprentissage mutuel et échange de bonnes pratiques) et la mise en place de normes minimales de consultation<sup>8</sup>. Les normes minimales mises en place avaient notamment pour objectif de **structurer le dialogue** entre société civile et institutions.

### Acteurs culturels et commission européenne : vers un dialogue structuré dans la culture

■ Pour la mise en œuvre de sa communication, et dans le cadre des nouvelles méthodes de travail proposées, la commission européenne souhaite s'engager dans **un dialogue structuré avec le secteur culturel**. En effet, pour la commission, il est important pour le secteur de s'organiser de façon à permettre l'identification d'interlocuteurs représentatifs. Elle souligne notamment, dans sa communication, que l'absence de structuration et de communication entre les secteurs culturels et les autres acteurs culturels, d'autant plus dans un secteur hétérogène, a contribué à réduire l'influence du secteur culturel à l'échelon européen.

<sup>7</sup> « Civil society in european institutional discourses », Stijn Smismans et Marie Curie Fellow (2002)

<sup>8</sup> « Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue », communication de la commission européenne (COM 2002 704 final)

■ Pour la commission, ce dialogue structuré doit fournir le **cadre pour l'échange régulier d'avis et de bonnes pratiques, la contribution au processus d'élaboration des politiques, le suivi et l'évaluation**. Il a plus particulièrement pour objectif :

- de compléter les processus existants de consultation (comme les consultations en ligne, les audiences publiques, etc) et les dialogues sectoriels spécifiques déjà engagés dans les cadres politiques ou réglementaires,
- d'encourager les diverses composantes du secteur culturel à travailler dans un sens plus trans-sectoriel et à mieux s'organiser et se structurer,
- d'aider le secteur culturel à formuler des recommandations en vue de contribuer d'un agenda politique pour la culture en Europe,
- et à permettre au secteur de présenter ces recommandations à la commission et aux Etats membres lors des Forums Culture.

■ L'établissement de ce dialogue passe pour la commission par **5 types d'actions** :

- établir une cartographie du secteur en vue d'identifier et de mieux appréhender l'éventail complet de ses acteurs,
- mettre en place un Forum culturel pour consulter les parties prenantes et favoriser l'émergence d'un ensemble de plateformes d'intervenants,
- encourager l'expression d'opinions représentatives par des artistes et intellectuels de niveau européen (« ambassadeurs culturels »), notamment en étudiant la possibilité et la faisabilité d'un forum virtuel européen en ligne,
- encourager la poursuite des travaux des partenaires sociaux des secteurs culturels à poursuivre le développement de leur dialogue social autonome,
- introduire une dimension culturelle dans les débats publics européens en recourant aux représentations de la commission.

■ Suite au premier Forum culturel européen de Lisbonne (septembre 2006), et suite à un appel à manifestation d'intérêt lancé par la commission en mars 2008, **deux plateformes** représentatives d'acteurs culturels issus de la société civile ont été **mises en place en juin 2008** :

- l'une sur l'accessibilité à la culture (avec trois groupes de travail : apprentissage/éducation, création/production, participation/ public),
- l'autre sur les industries culturelles et créatives (avec 5 groupes de travail : environnement - en particulier, environnement réglementaire, PME, échange et exportation à l'ère de la mondialisation, circulation des œuvres et des artistes et interface "création-industrie").