

« *Creative Europe* » ou l'action publique par projets. Enquête sur une modernisation des politiques publiques en Europe.

Mots-clés : Action publique ; Créativité ; Ethnographie ; Financement par projets ; Groupes d'intérêts ; Innovation ; Instruments politiques ; Justification ; Modernisation ; Néolibéralisme ; Politiques culturelles ; Outils de gestion ; Union européenne.

Notre thèse s'intéresse aux transformations de l'action publique en Europe et plus précisément à la prolifération d'un instrument politique propre au nouveau management public : le financement par projets. Pour ce faire, nous partons du cas du financement de projets dits culturels en observant la mise en œuvre d'un programme européen de financement de projets culturels intitulé *Europe Créative*, adopté en 2013 par l'Union européenne (UE). L'enquête donne ainsi à voir les conditions de la réforme des politiques européennes pour la culture et montre comment celle-ci s'inscrit dans un processus au long cours de métamorphose de l'action publique en Europe.

La littérature académique portant sur les réformes récentes de la politique culturelle de l'UE décrit souvent un « tournant créatif » associé plus généralement à un « tournant néolibéral ». La redéfinition des politiques culturelles européennes s'accompagne en effet d'une généralisation du financement par projets, de l'introduction d'un lexique entrepreneurial ou « créatif » et d'outils propres au nouveau management public pour encadrer le subventionnement de la culture. Ces travaux se limitent néanmoins généralement à traiter le changement de politique sous l'angle conceptuel, discursif ou strictement formel des transformations engendrées. Notre enquête cherche *a contrario* à questionner l'hypothèse d'un « tournant » en explorant les traductions pratiques de ces transformations. C'est pourquoi ce manuscrit se propose de comprendre le « tournant » non pas comme un basculement abstrait, linéaire et homogène tel que les discours le présentent parfois, mais comme un processus concret nous permettant de saisir les situations vécues et négociées par les acteurs. Notre travail consiste ainsi à proposer une sociologie pragmatique de la réforme du financement de projets culturels européens afin de décrire et interpréter les interactions entre des acteurs situés au cœur de la conduite de la politique culturelle européenne, et des acteurs récepteurs, interlocuteurs, observateurs ou citoyens, réagissant et co-produisant le mode de gouvernement qui caractérise cette politique et ces réformes.

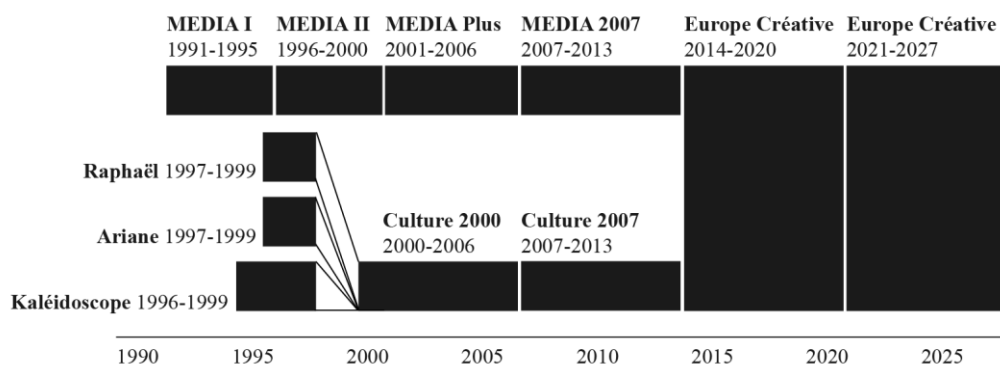
In fine, cette thèse contribue à montrer que l'entreprise réformatrice induit une appropriation plurielle et contradictoire des politiques par les acteurs concernés. Nous préférons, au terme homogénéisant de « néolibéralisation », celui de « modernisation » pour souligner les conflits et les compromis émergeant de ces appropriations dissonantes. Nous donnons à voir les disputes relatives à ce que serait une « bonne » politique culturelle et le travail d'interprétation du programme réalisé au guichet des institutions européennes, ou encore la malléabilité du sens donné à la notion de « projet ». Nous mettons en exergue la façon dont le financement par projets transforme non seulement les modalités de travail des organisations culturelles financées, mais également leur capacité à élaborer une prise de position critique vis-à-vis de la politique menée par l'UE.

Encadré 1 – Une brève présentation du programme *Europe Créative*

L'un des textes fondateurs de la politique européenne pour la culture, à savoir la *Convention culturelle européenne*, est signé par le Conseil de l'Europe en 1954. Pourtant, jusqu'aux années 1980, l'essentiel de l'effort européen en matière de culture semble se réduire à quelques budgets octroyés de façon discrétionnaire par le Parlement européen à une poignée d'organisations culturelles, à quelques labels créés par le Conseil de l'Europe en faveur de la protection de la diversité culturelle et du patrimoine européen, ainsi qu'à un ensemble de rapports statistiques sur la culture en Europe. La politique culturelle européenne n'apparaît ainsi sous la forme de véritables instruments d'intervention publique que plusieurs décennies après la naissance de la Communauté européenne.

Avec la signature du Traité de Maastricht en 1992, la « culture » devient une compétence de coordination de l'Union européenne. Dès lors, un ensemble de programmes de soutien pour les domaines de l'art et de la culture voit le jour (voir Figure 1). Dans le courant des années 1990, quatre programmes sont créés : *MEDIA* (dédié au financement de l'industrie audiovisuelle), *Raphaël* (pour le patrimoine), *Ariane* (pour le livre et la lecture) et *Kaléidoscope* (dédié au financement de la création artistique et du spectacle vivant). En 2000, les trois derniers programmes (pour le patrimoine, le livre et le spectacle vivant) sont intégrés dans un programme baptisé *Culture*. Enfin, en 2014, les deux programmes restants – *Culture* et *MEDIA* – sont fondus dans un unique programme intitulé *Creative Europe*. Ainsi entre 1991 et 2014, l'évolution des programmes culturels européens a suivi un processus de « décloisonnement » des disciplines artistiques et de formation d'un tout « créatif ». Dans l'ensemble, la mise en place du programme *Europe Créative* donne à voir une généralisation du financement par projets et un alignement de la politique pour la culture sur la stratégie européenne pour l'innovation.

Figure 1 – Chronologie des programmes européens de financement culturel



Le principal outil contenu dans le programme *Europe Créative* est un double mécanisme de financement pour les secteurs « culturels et créatifs ». Il est constitué d'une part, par une bourse de financement pour des projets culturels et créatifs, dont le budget quinquennal s'élève à 1,4 milliard (2014-2020) puis 1,85 milliard (2021-2027) d'euros (dont 540 millions puis 609 millions d'euros pour les activités culturelles seules), et, d'autre part, par un mécanisme de garantie (*loan guarantee facility*), c'est-à-dire un fonds (s'élevant à 120 millions d'euros) permettant à des intermédiaires financiers de proposer des prêts en faveur de projets culturels et créatifs sans prendre le risque d'un défaut de paiement grâce la caution de l'Union européenne.

Les nombreux travaux portant sur la modernisation des politiques publiques, notamment dans les domaines des politiques sociales, nous en disent beaucoup sur la fabrique des rapports sociaux

et l'évolution du rôle de l'État. Pourtant, peu de recherches ont exploré la façon dont la politique culturelle, en tant que produit d'un travail de catégorisation et d'institutionnalisation sociohistorique, donne à voir certains aspects de la transformation de l'action publique. Nous en faisons dans cette thèse l'observation au niveau de l'Union européenne, en accordant une place particulière aussi bien aux déplacements des formes de justifications que nécessite la politique culturelle qu'à leur traduction pratique. Ainsi, conformément à une approche par les particularismes, nous ne proposons pas une enquête *sur* le cas particulier des politiques culturelles européennes, mais plutôt une enquête *par* ou *à partir* de ce cas pour faire une étude de l'action publique européenne dans son ensemble. À travers ce manuscrit, nous montrons que l'espace d'élaboration de la politique culturelle européenne est un point d'observation privilégié des déplacements contemporains de l'action publique et un moyen pertinent de compléter les analyses déjà produites. En effet, la réforme de la politique culturelle permet de faire l'observation du fonctionnement général des nouveaux instruments de l'action publique, mais aussi des tensions qu'engendre la spécificité du champ culturel. Certes, la politique culturelle fait l'objet, comme tout autre domaine d'action publique au niveau européen, de multiples processus de rationalisation induits par le « nouveau management public ». Toutefois, la « culture », comme catégorie politique aux contours vagues et dont la « valeur » est souvent difficile à déterminer pour le ou la bureaucrate, offre un regard renouvelé sur les ambivalences et les contradictions de ces nouvelles formes de gouvernement.

La période historique qui retient notre attention s'étend des années 1990 à nos jours. En Europe et dans le monde, cet intervalle constitue un moment de réforme des politiques culturelles que de nombreux chercheurs ont depuis baptisé le « tournant créatif des politiques culturelles ». De fait, dans de nombreux pays poursuivant ce mouvement de réforme, le terme de « créativité » se substitue progressivement au terme de « culture », pour désigner ces instruments politiques « modernes » qui ne subventionnent plus désormais le « secteur culturel », mais investissent dans « l'économie créative ». Une lecture en termes de « tournant créatif » nous laisse, toutefois, insatisfait quant aux réflexions qu'elle suscite sur la façon dont se fabrique concrètement une politique publique ou sa réforme. Elle laisse penser à un cours naturel des choses qui occulte le travail nécessaire pour faire advenir la « modernisation ». L'apport de notre enquête est d'ajouter aux lectures en termes de « tournant » une approche plus conflictuelle, plus incertaine et plus incarnée. Ce que nous appellerons « modernisation » tout au long de ce travail sera ainsi compris, dans une acception large comme : *une action qui tend formellement à se dégager de conceptions, catégories, méthodes et pratiques perçues et définies comme traditionnelles, et à fabriquer et adopter de nouvelles conceptions, catégories, méthodes et pratiques perçues et définies comme modernes*. Plutôt que de partir d'une définition figée de la « modernisation », une telle acception nous permet d'y voir de façon inductive un processus plus indéterminé, dont la signification peut être investie différemment selon les situations et les acteurs que nous observerons, notamment selon la manière dont ils définissent le « moderne » et le « traditionnel ». En ce sens, la notion de « politique culturelle » elle-même n'est pas ici comprise comme une expression stable ou allant de soi, mais plutôt comme l'expression toujours incertaine de *la façon dont l'État ou les pouvoirs publics réfléchissent et exercent leur rôle vis-à-vis de ce qu'ils se représentent comme étant la « culture »*. Ce faisant, ce manuscrit a pour ambition de monter en généralité à partir du cas de la réforme des outils de la politique culturelle européenne et des significations qui lui sont attachées, pour en déduire une analyse des transformations de l'action publique européenne dans son ensemble.

Dans cette perspective, notre **dispositif d'enquête** a été pensé pour joindre la dimension conceptuelle et formelle du processus de production d'une politique publique à sa dimension pratique, donnant à voir la façon dont les individus performant, redéfinissent et critiquent l'action publique. Cette approche pragmatique – inspirée à la fois de la sociologie de la justification, de la sociologie politique des instruments de l'action publique et des outils de gestion ainsi que de la sociologie de la traduction – nous amène ainsi à nous attarder sur au moins trois niveaux d'interaction : d'une part, un niveau *conceptuel* de la politique culturelle, c'est-à-dire le plan des configurations idéologiques et discursives qui ont pour effet (ou non) d'apporter une justification à la politique culturelle, et de définir ses contours, ses objets et ses méthodes ; d'autre part, un niveau *pratique* de la mise en œuvre de la politique culturelle européenne, c'est-à-dire le niveau interactionnel de traduction et d'appropriation de la politique culturelle dans des outils et des artefacts qui formatent et transforment le travail des organisations. Enfin, ces deux niveaux sont médiés par un échelon *instrumental* dont la fonction est d'opérationnaliser l'action gouvernementale en faisant le lien entre les conceptions dont les instruments politiques sont porteurs et les interactions concrètes au sein desquels cette action s'insère. À chacun des trois niveaux d'observation, nous révélons les efforts réalisés par les acteurs pour interpréter, modeler et renégocier localement le sens des réformes.

Pour ce faire, nous avons collecté un matériau hétérogène listé ci-dessous et mis en correspondance avec le ou les niveaux d'observation que celui-ci permet d'éclairer, ainsi qu'avec les processus qu'elles nous permettent d'analyser (voir Tableau 1). Les analyses effectuées à chacun des niveaux se nourrissent mutuellement, si bien que les résultats issus à partir d'un terrain particulier nous ont permis de mieux aborder l'ensemble des autres points d'observation.

Tableau 1 – Synthèse sur le matériau récolté en fonction du niveau

Niveaux d'observation	Ce que l'on y observe	Matériaux
Production des conceptions sur la politique culturelle	Explicitation du rôle de l'action publique et des organisations culturelles	Analyse documentaire à partir d'une dispute académique sur le « tournant créatif » [n=32 livres, chapitres et articles]
	Redéfinition des frontières de la « politique culturelle »	
Élaboration des instruments politiques de financement de la culture en Europe	Compromis institutionnels entre les conceptions élaborées	Travail d'archive sur la littérature grise des institutions européennes [n=80 documents d'archives]
	Matérialisation du compromis dans des dispositifs formels	
Mise en pratique des instruments de financement européen pour la culture	Articulation des conceptions et instruments au cours de situations pratiques	Observations participantes au sein des points de contact [n=27 jours]
		Analyse de dossiers de candidatures/ou d'évaluations de candidature [n=11 dossiers]
	Mise en adéquation de l'organisation du travail	Entretiens avec des acteurs investis à différents niveaux du programme [n=39 entretiens]
	Transformation du rapport entre l'UE et sa critique	Ethnographie participante au sein d'un groupe d'intérêt général en tant que stagiaire [n=6 mois]

La thèse est composée de quatre chapitres.

Dans le **premier chapitre** de la thèse, notre objectif est de réaliser une brève histoire des formes de justification de la politique culturelle. Pour comprendre la signification et les origines conceptuelles des discours sur le « tournant créatif », nous nous intéressons à la littérature normative produite par les chercheurs qui soutiennent ou critiquent ce mouvement de réforme. Nous nous demandons ainsi quels sont les principaux enjeux et déplacements perçus par les analystes du « tournant créatif » et, surtout, quels sont les grandeurs et principes qui s'opposent au cours de leurs disputes. Pour ce faire, nous nous inspirons du principe de « grammaire », développé par Luc Boltanski et Laurent Thévenot dans *De la justification* (1991). Dans leur ouvrage, les deux sociologues dessinent un répertoire de systèmes d'équivalences partagés – qu'ils nomment grammaire – permettant aux acteurs du monde social de justifier leurs actions et de trouver des formes d'accord. Nous fabriquons ici notre propre répertoire de « conceptions » et proposons 4 idéaux-types destinés à décrire la pluralité des modes de justification de la politique culturelle. Ces conceptions apparaîtront, dans les chapitres suivants, comme des référentiels mobilisés et articulés par les acteurs pour donner du sens à leurs actions.

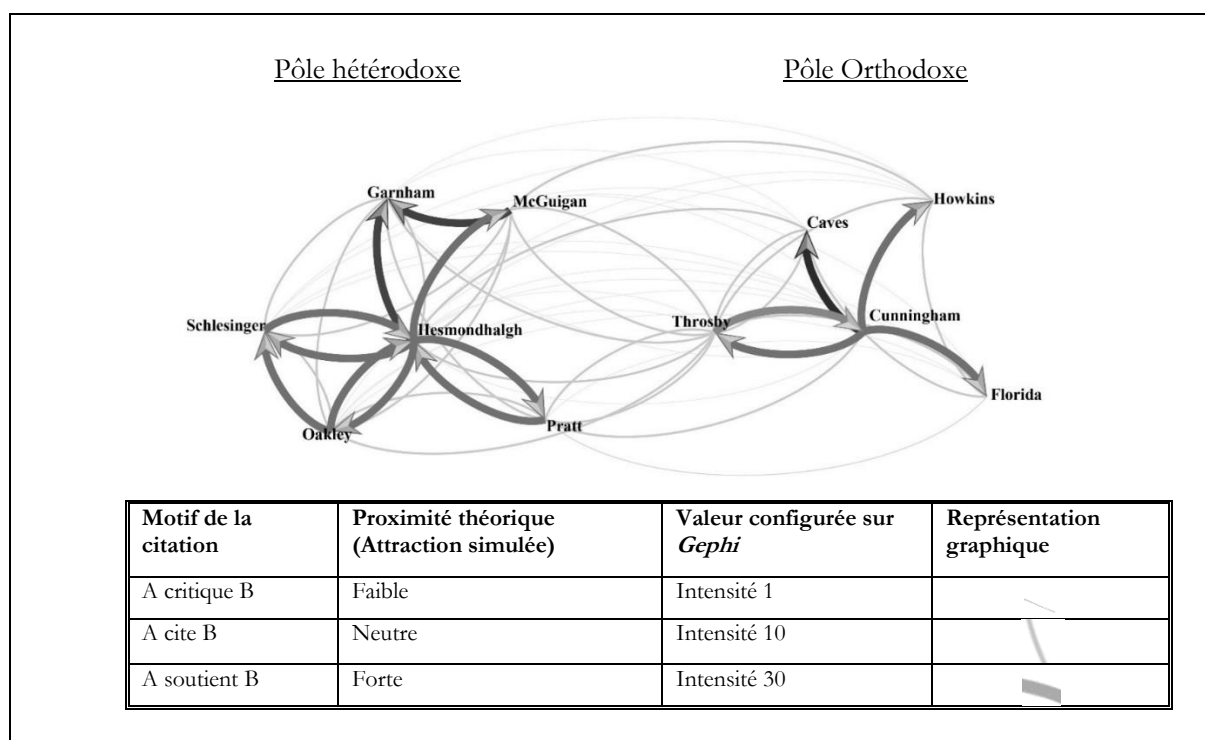
Dans ce chapitre, nous proposons de décrire, à partir des critiques qui leur sont opposées, les conceptions dominantes de la politique culturelle dans les années 1950-1970, puis de décrire l'avènement de nouvelles conceptions à partir cette fois de leurs promoteurs dans les années 1980-2000. Ces nouvelles conceptions permettent d'apaiser une partie des disputes antérieures et de déplacer la scène de luttes. L'étude des conceptions de la politique culturelle repose sur une analyse textuelle de 32 livres ou articles (pour un total de 3300 pages) issus de la littérature normative, produite essentiellement en économie, science politique et en science de gestion. Cette littérature a été choisie à partir du produit d'une dispute académique sur le « tournant créatif » faisant intervenir directement ou indirectement de nombreux chercheurs. Notre modélisation de la dispute révèle ainsi une production idéologique éclatée, que nous représenterons dans un tableau de conceptions (voir Tableau 2). Nous concluons à un processus de modernisation, au cours duquel le couple opposant traditionnellement une conception *élitiste* (approche interventionniste) et une conception *industrielle* (approche libérale) de la politique culturelle se trouve disqualifié puis concurrencé par un antagonisme moderne entre conception *innovante* (approche libérale) et conception *démocratique* (approche interventionniste). Si elles s'opposent, ces conceptions modernes de la politique culturelle présentent comme point commun de décloisonner la notion de culture et les valeurs qui lui sont associées, là où les conceptions traditionnelles – *élitiste* et *industrielle* – y voyaient soit le lieu de la genèse d'une œuvre d'art dont la valeur est strictement esthétique, soit de la production de marchandises dont la valeur est essentiellement pécuniaire. Les défenseurs de la conception innovante cherchent à valoriser les processus « créatifs » nichés dans les pratiques culturelles afin d'en faire un atout pour les secteurs productifs « non créatifs ». Une politique culturelle innovante consisterait à investir dans le capital créatif des individus et à offrir aux entreprises les conditions les plus adéquates pour mettre ce capital en valeur. Les défenseurs de la conception démocratique considèrent quant à eux qu'il n'existe pas une, mais des valeurs de la culture et que celles-ci sont contradictoires entre elles. Une bonne politique culturelle consisterait ainsi à mettre ces valeurs en débat, au niveau local, afin que toutes puissent être représentées de façon équitable.

Tableau 2 - Synthèse de la proposition de grammaire des conceptions de la politique culturelle

		Conceptions interventionnistes	Conceptions libérales
Conceptions perçues comme traditionnelles 1950-1970		Conception élitiste	Conception industrielle
	Statut de la culture	Œuvre d'art (<i>objet</i>)	Marchandise (<i>objet</i>)
	Figure valorisée	Artiste, génie	Consommateur, spectateur
	Caractéristiques valorisées	Universel, authentique, désintéressé	Populaire, désirable, ordinaire
	Interactions valorisées	Distinction, hiérarchisation, éducation	Divertissement, jouissance
	Rôle de l'État	Instructeur	Garant des intérêts industriels
Conceptions perçues comme modernes 1980-2010		Conception démocratique	Conception innovante
	Statut de la culture	Écologie plurielle (<i>processus</i>)	Input, capital créatif (<i>processus</i>)
	Figure valorisée	Citoyen, société civile	Entrepreneur
	Caractéristiques valorisées	Commun, équitable, présent	Nouveau, futur
	Interactions valorisées	Locale Partage Débat, contestation	Symbiose, hybridité
	Rôle de l'État	Collectivité	Investisseur, incitateur

Dans ce chapitre, nous mobilisons les outils d'analyse de discours et de modélisation de réseaux d'intercitation (voir Encadré 1) pour montrer que tout en apparaissant comme éclatée, la scène de lutte entre les conceptions modernes est le lieu d'un rapport de force inégal entre une orthodoxie (la conception libérale que nous nommons *innovante*), vis-à-vis de laquelle une conception interventionniste dite *démocratique* tente de constituer un contrepoids.

Encadré 1 – Modélisation du réseau



Nous montrons en particulier que les relations d'intercitation entre les chercheurs orthodoxes révèlent une individualisation des carrières et un phénomène de « superstar » : quelques chercheurs orthodoxes sont abondamment cités alors qu'ils ne citent que peu leurs pairs, tandis que les chercheurs orthodoxes les moins cités tentent de s'engager dans des disputes qui les rendent visibles. À l'inverse, les chercheurs hétérodoxes optent pour des stratégies d'intercitation réciproque leur permettant de trouver de la légitimité comme groupe face à ce qu'ils perçoivent comme une orthodoxie instituée. La référence aux textes orthodoxes apparaît ainsi comme un point de passage obligatoire pour les chercheurs hétérodoxes, tandis que l'inverse n'est pas toujours vrai.

Dans le **deuxième chapitre**, nous montrons, au travers d'une courte sociohistoire, comment la conception innovante devient, dans la fin des années 2000, le principal cadre conceptuel mobilisé par les décideurs européens pour penser la réforme de la politique culturelle. En nous basant essentiellement sur de la littérature grise européenne (c'est-à-dire de l'ensemble des documents produits par les institutions européennes, en particulier les documents issus des journaux officiels produits par le Conseil, la Commission et le Parlement européens, mais aussi l'ensemble des études et des rapports d'expertise, produits soit directement par les institutions européennes, soit parfois par des cabinets de conseil et des experts par les institutions européennes), nous soulignons que l'adhésion à la conception innovante, loin de résulter de la simple prolifération d'une idéologie, trouve sa pertinence dans le contexte d'action concret dans lequel opère la Direction Générale Éducation et Culture (ci-après DG EAC) qui a la charge de la définition politique des programmes de financement culturels de l'UE. Ce contexte est, d'une part, fortement structuré par une faible compétence juridique de l'Union en matière de culture. En l'occurrence, la politique culturelle est un domaine d'action publique pour lequel l'UE ne dispose aujourd'hui que d'une compétence d'appui¹. La faiblesse de la compétence culturelle de l'Union s'accompagne d'autre part, dans le courant des années 2000, d'une forte pression gestionnaire et d'une menace de réduction du budget culturel européen. Notre analyse permet de comprendre comment, dans une période de baisse du budget général de l'Union, la DG EAC parvient paradoxalement à obtenir une augmentation du budget alloué à la culture. En effet, un examen détaillé de la négociation comme du fonctionnement du programme *Europe Créative* nous autorise à suggérer que la conception innovante apporte un regard transformé sur la culture et les organisations culturelles, permettant de penser le financement culturel européen moins sous la forme d'une subvention que sous la forme d'un investissement. En 2013, la mise en place du programme *Europe Créative* s'accompagne d'une augmentation du budget de financement culturel, alors que l'UE vit une baisse inédite de son budget général. Parallèlement, les instruments du financement culturel européen sont revus de manière à attirer des entrepreneurs supposés capables de répondre à la stratégie de croissance de l'Union en développant de nouveaux modèles économiques, en intégrant des outils numériques et en se constituant en ressources pour d'autres secteurs publics ou privés (voir Tableau 3).

¹ Le Traité sur le fonctionnement de l'UE (aussi appelé Traité de Rome) définit 3 niveaux de compétences : une compétence *exclusive* (l'Union peut légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants), une compétence *partagée* (les États membres peuvent agir uniquement si l'UE a décidé de ne pas exercer sa compétence), une compétence *d'appui* et de *coordination* (l'UE intervient seulement pour coordonner ou compléter l'action des États-membres, et ne peut en aucun cas harmoniser les dispositions de droit national).

Tableau 3 - De la conception innovante à la réforme des instruments

Objet de la réforme	Modification des critères de sélection des projets et augmentation du budget	Garantie pour les prêts en provenance de fonds privés
Cible valorisée par le programme <i>Europe Créative</i>	Entrepreneur	
Rôle joué par l'Union européenne	Investisseur	Incitateur

La redéfinition d'une politique publique au prisme de l'investissement – c'est-à-dire prenant le point de vue d'un investisseur et s'adressant aux bénéficiaires de la politique en question comme à des entrepreneurs supposés produire un retour sur investissement – est un phénomène commun aux réformes d'un grand nombre de domaines de l'action publique depuis les années 1970. Notre travail suggère que ces déplacements sont en cours dans des domaines toujours plus éloignés du domaine de la finance, comme celui de la culture. Il est aussi l'occasion d'approfondir les recherches sur le rapport entre la transformation des instruments concrets de l'action publique et les constructions discursives et idéologiques qui rendent possibles ces transformations.

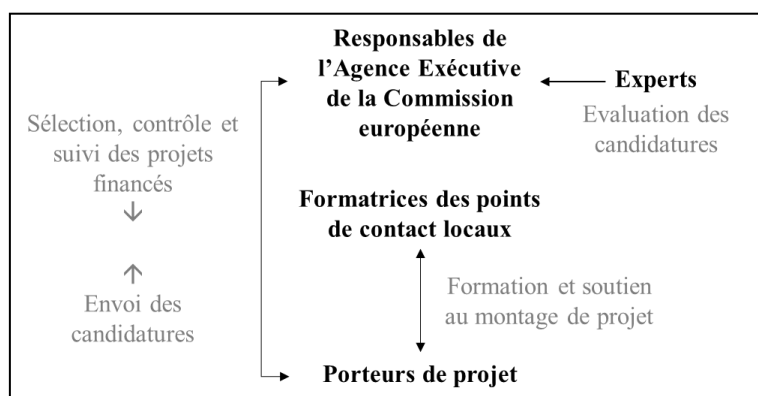
Le **troisième chapitre** se donne pour objectif de ne pas limiter l'analyse de la réforme des instruments de financement culturel européen à leurs dimensions formelles, mais de comprendre comment ceux-ci sont concrètement mis en œuvre. Avec pour but de décrire la multiplicité des niveaux d'interaction comme autant d'espaces de traduction du programme *Europe Créative*, nous restituons nos observations dans ce chapitre en suivant le chemin le plus fréquemment emprunté par les porteurs de projet. Leur parcours type commence par une rencontre avec les points de contact locaux du programme et se poursuit avec les étapes d'écriture, de sélection et de suivi du projet auprès de l'Agence exécutive de la Commission européenne. Au cours de notre enquête, nous avons de cette façon identifié trois catégories d'acteurs dont l'action façonne et détermine fortement la traduction pratique du programme en question (voir Figure 2) : 1) les *formatrices² des points de contact* qui préparent les porteurs de projet au dépôt de dossier, 2) les *porteurs de projet* eux-mêmes, qui doivent répondre aux contraintes du programme avec un dossier convaincant et, enfin, 3) les *experts* et les *responsables de l'Agence exécutive* chargés d'évaluer, sélectionner et suivre le déroulement des projets.

Depuis la fin du mois de novembre 2014, et de façon continue jusqu'en 2019, nous avons mené en tout 27 journées entières d'observation participante pendant différentes formations et évènements tenus à différents niveaux. La majorité s'est déroulée lors de journées de formation et ateliers organisés par le point de contact parisien. Ce terrain, rarement observé, donne à voir en interaction non seulement des porteurs de projets culturels, mais également les formateurs des points de contact et les responsables de l'Agence garants du respect des objectifs politiques de la Commission européenne. Une telle immersion nous a permis de collecter une grande quantité de documents propres à l'analyse des discours et des instruments de financement européen, et de récolter le témoignage de nombreux acteurs. Nous avons, d'une part, conservé l'ensemble des guides produits à destination des porteurs de projet par l'Agence exécutive et, par extension, les

² Les formations auxquelles nous avons assisté étaient animées par des femmes. Lors de notre observation en 2016, l'équipe du point de contact parisien, hormis son directeur, réunit uniquement de femmes.

documents de support pédagogique, audio, vidéo ou texte, produits par les points de contact, qui servent à former et informer les porteurs de projets. D'autre part, nous avons mené 39 entretiens avec des acteurs investis à différents niveaux du programme : des experts pour la Commission, des porteurs de projet, deux employés de l'Agence exécutive européenne et des responsables de groupes d'intérêt général. Au cours de nos entretiens, nous avons également pu collecter des dossiers de candidature et des fiches d'évaluation rédigées par les experts à destination des porteurs de projets, recouvrant 11 projets de candidature. Ceux-ci constituent une importante source de données sur les modalités pratiques de l'évaluation des dossiers.

Figure 2 - Les acteurs étudiés dans le troisième chapitre



Dans ce chapitre, nous montrons que la mise en œuvre du programme *Europe Créative* fonctionne comme une chaîne de transferts de responsabilités – depuis la Commission vers les porteurs de projet et leurs partenaires – au long de laquelle chacun est sommé de s'activer soi-même et d'activer les autres pour prendre en charge les objectifs du programme. La recherche d'un « impact » inhérente au nouveau mode de financement met alors l'organisation culturelle dans la position d'une organisation non plus subventionnée, mais investie pour innover. En prêtant attention à la façon dont les acteurs ciblés s'approprient le programme *Europe Créative*, nous montrons que ceux-ci ne se limitent pas à une stricte application des critères du programme. En effet, ces acteurs font usage de nombreux espaces d'indétermination pour formuler leurs propres interprétations du programme. Paradoxalement, les formatrices du point de contact *Europe Créative*, elles-mêmes, réalisent un important travail de réinterprétation des critères du programme qui leur permet d'enrôler des porteurs de projet dont les représentations sont hostiles à l'approche « innovante » de la Commission, mais compatibles avec certains aspects plus « sociaux » ou « démocratiques » de la stratégie européenne. Elles proposent à ce titre aux futurs porteurs de projet de voir dans les appels à projet une opportunité de découvrir des nouvelles façons de travailler. Alors que la voie de modernisation promue par la Commission européenne donne la part belle au rôle que doivent jouer les organisations culturelles pour l'innovation et la croissance, nous montrons – en observant le rôle de ces intermédiaires de la politique culturelle européenne – que cette réforme ne parvient à se déployer qu'au travers de traductions locales permettant de l'articuler à des discours alternatifs, plus démocratiques, dissociés des questionnements sur la croissance économique.

Si la phase d'adoption de l'instrument de financement par les destinataires du programme suscite des injonctions et un intérêt pour l'innovation et l'expérimentation, la DG EAC (elle-même soumise à une contrainte d'efficacité) ne finance des projets que si les porteurs s'engagent contractuellement à réaliser un certain nombre d'activités précisément établies en amont. Paradoxalement, les processus d'activation et de responsabilisation s'accompagnent alors, à partir

des étapes de sélection des projets, d'un principe de subordination qui soumet l'ensemble de la chaîne de transferts à une obligation de résultat en fin d'exercice et à un contrôle gestionnaire qui s'applique à distance pendant toute la durée du contrat de financement. Le financement par projets, qui apparaît initialement comme un instrument de responsabilisation, apparaît ensuite comme un instrument de contrôle des organisations financées. À mesure que l'on avance dans le processus de candidature, la part innovante et exploratoire des activités est systématiquement renvoyée vers le plan pour répondre au mode d'engagement en justification publique de l'UE (voir Tableau 4). La chaîne de transfert de responsabilité apparaît, pour sa part, de plus en plus ressemblante à une chaîne de contrôle, dont le but principal est de produire des preuves de l'efficacité du financement.

Tableau 4 - Éléments décrits dans le troisième chapitre

Étape du projet	Formation, préparation	Écriture du projet	Sélection et conduite du projet
Acteurs clé	Formatrices	Porteurs de projets, consultants	Experts, agents
Artefacts clé	Supports pédagogiques (Textes, graphiques, méthodes, etc.)	Description détaillée des activités	Grilles d'évaluation, rapports d'activité
Mode d'engagement dans le projet	<i>Expérimentation</i> : le projet comme processus de disqualification des pratiques traditionnelles, et de découverte de l'innovation managériale	<i>Activation</i> : Le projet comme espace d'interprétation autonome des normes formelles et informelles de la « transition »	<i>Contrôle</i> : Le projet comme outil de suivi et de contrôle
Régime d'engagement prégnant	Exploratoire (+) \longrightarrow Plan (+)		

Dans le **quatrième et dernier chapitre**, nous nous proposons d'approfondir notre analyse en nous intéressant aux effets du financement par projets à la fois sur le travail concret de ces organisations et sur leur capacité à porter une critique des réformes de la politique culturelle européenne. Pour ce faire, nous nous arrêtons sur le cas particulier d'une organisation de la société civile, *Culture Action Europe* (CAE), possédant trois statuts remplissant trois rôles différents : celui de groupe d'intérêt supposé défendre sous forme d'actions collectives les intérêts du secteur culturel subventionné européen, celui de porteur de projet candidat au financement culturel européen et celui d'expert de la politique culturelle. Ce type d'organisation hybride doit se positionner de façon inconfortable à la fois du côté des destinataires de la politique culturelle européenne, de celui de sa critique et de celui de sa coécriture avec les décideurs européens.

Plutôt que de tenter de choisir entre ces différentes fonctions ou de nous en tenir à la catégorie vague d'« organisation de la société civile », ce chapitre se propose de mettre en évidence l'articulation entre différentes logiques d'action émergeant au fil du développement de cette organisation. En faisant la description des activités de cette organisation, nous mettons en évidence la façon dont le financement par projets contraint non seulement les modalités de travail des organisations culturelles financées, mais également leur tentative d'élaboration de discours et de positions politiques vis-à-vis de la politique menée par l'UE. Le financement par projets apparaît ainsi non seulement comme un outil d'investissement financier, mais également comme un

instrument politique propice à encadrer le dialogue entre les institutions européennes et les groupes d'intérêt.

L'organisation, dans laquelle nous avons passé six mois en tant que stagiaire observateur-participant, n'était pourtant pas prédestinée à être financée par les programmes de financement culturels de la Commission européenne. Initialement créée pour défendre, auprès des institutions européennes, la voix du secteur culturel subventionné, celle-ci s'est retrouvée, au fil des années, contrainte de s'envisager en porteur de projet pour subvenir à ses besoins et assurer sa pérennité. En embrassant les logiques d'action propres aux précédents programmes de financement culturel européens, puis *a fortiori* au programme *Europe Créative*, l'organisation s'est petit à petit éloignée de sa position initiale de porte-parole et d'expert des politiques culturelles européennes. De plus en plus dépendante du financement européen, son fonctionnement se trouve aujourd'hui vassalisé et l'essentiel de ses actions est consacré à répondre aux demandes et besoins de sa tutelle.

Dans une tentative d'articuler ses statuts historiques de porte-parole et d'expert à son statut colonisant de porteur de projets, l'organisation parvient malgré tout à prendre position vis-à-vis de la Commission européenne et du processus de réforme de la politique culturelle européenne. Ces prises de position se déploient sous deux formes de critique (voir Tableau 5). La première forme de critique est *correctrice*. Elle intervient comme un moyen pour CAE de concilier l'intérêt de l'ensemble de ses membres en rappelant à la Commission les principes d'équité et de transparence lorsque celle-ci tend à favoriser des candidats qui, selon l'impératif d'innovation, ne devraient pas accéder au financement du programme *Europe Créative*. La deuxième forme de critique est *modificatrice*. Elle résulte du travail d'expert de CAE qui, tout en étant critique du libéralisme de la Commission, refuse cependant de se rabattre sur une défense des schèmes élitistes aujourd'hui disqualifiés. L'organisation s'efforce ainsi de produire des études et des indicateurs propices à nourrir une critique moderne et démocratique du financement culturel européen, dont l'effet principal est de participer à un décloisonnement de la politique. Alors que l'on aurait pu s'attendre à ce que les organisations de la société civile, notamment celles qui représentent le secteur subventionné et à but non lucratif, cherchent à défendre l'autonomie du monde artistique et son indépendance vis-à-vis d'autres sphères, on observe que celles-ci cherchent – à l'inverse – à susciter un élargissement de leur hétéronomie, c'est-à-dire un élargissement de leur dépendance à d'autres champs et d'autres critères.

Tableau 5 - Deux types de critiques portées par CAE

Type de critique	Critique correctrice (bon élève)	Critique modificatrice (expert)
Objet de la critique	Critique adhérent et prenant au sérieux la conception de référence (conception innovante), critique du non-respect de la procédure	Critique de l'étroitesse de la conception de référence, s'exerçant au nom d'une autre conception moderne (conception démocratique)
Effet de la critique	Renforcement de l'épreuve élaborée par la Commission européenne	Déplacement de l'épreuve en faveur de la conception démocratique

Ainsi, la limitation de la critique, l'impossibilité d'une critique radicale, conduit l'organisation à produire une critique crédible, une critique compatible, une critique réappropriable, dont l'effet est de pousser plus loin encore le processus de modernisation.

Les **principaux apports** de cette thèse peuvent être résumés en quatre points.

1) Un regard pragmatique sur une politique publique européenne

Notre cadre épistémologique nous permet d'enrichir les approches dites pragmatiques pour faire l'étude de l'UE. En ne nous limitant pas dans les typologies d'acteurs ou d'interactions à prendre en considération, notre enquête s'inscrit ainsi directement dans le sillon des nombreux travaux, développées en sociologie politique de l'UE depuis au moins deux décennies, selon lesquels observer la fabrique des politiques européennes ne peut se faire à partir de l'observation du seul travail des décideurs politiques. De surcroît, en abordant notre objet sans accorder de définitions préalables aux grandes catégories qui lui sont habituellement associées – la « culture », le « projet », « l'Europe », ou la « société civile » –, nous avons pu « prendre au sérieux » le travail des acteurs qui mobilisent ces catégories et leur procurent un sens (ou plutôt *des* sens). En définitive, ce cadre nous a permis de souligner la façon dont les espaces d'élaboration des politiques de l'UE sont le résultat de reconfigurations, de négociations, de conflits jamais stabilisés entre une forte pluralité d'acteurs situés au cœur de la conduite de la politique culturelle européenne (aussi bien ses récepteurs, ses observateurs, ses experts, ou ses décideurs).

2) Des conceptions au guichet

Un deuxième apport de la thèse est d'avoir pu formaliser dès notre premier chapitre, une recomposition, depuis les années 1980, des lignes de tension parmi les conceptions justifiant l'action publique en matière de culture. Au couple traditionnel, opposant culture de masse et culture cultivée, s'est substituée une conception pensée en termes d'innovation et d'apport de la culture pour la créativité, d'une part, et une conception pensée en termes de démocratie et d'écologie culturelle. Aussi, par le biais de ce phénomène de modernisation, la culture n'a progressivement plus été observée comme un ensemble d'objets, mais comme un ensemble de processus contribuant à produire de l'impact dans d'autres domaines. Notre enquête contribue ainsi au champ de recherche en science politique sur les référentiels ou les paradigmes dans l'action publique, démontrant que les conceptions n'émergent pas spontanément, mais prennent place au travers du travail d'intermédiation d'intellectuels et d'experts qui mettent ces conceptions en conflit et en tension. Réciproquement, nos observations sont riches d'enseignement sur la façon dont la réforme qui généralise le financement par projets s'adosse à la production de ces cadres conceptuels. La conception innovante en particulier a pour spécificité d'accompagner la construction d'un ensemble de problèmes publics (posés en termes de réduction budgétaire, de rupture technologique voire de « crise » économique et sociale) et l'élaboration de « solutions créatives » répondant à ces problèmes. Du point de vue de l'administration publique, le « financement par projets » est ainsi formulé comme un outil adéquat pour financer la culture dans une époque de « rupture » et de « transition ». Depuis le guichet, si les acteurs se voient contraints de prendre le financement par projets tels qu'il se présente à eux, ceux-ci en produisent néanmoins différentes interprétations qui donnent du sens et justifient leurs actions. La mise en pratique des instruments de l'action publique au plus près du guichet est donc aussi l'occasion d'une réélaboration et d'un retour critique vers le niveau conceptuel.

3) Une analyse en termes de modernisation

Nous montrons, troisièmement, le fait que la réforme de la politique culturelle européenne peut être mieux comprise si elle est observée comme une réponse à la mise en crise de conceptions et de pratiques politiques perçues comme traditionnelles. En nous extirpant d'une analyse pensée en termes de « néolibéralisation » de l'action publique, nous avons proposé de partir plutôt de la notion de « modernisation » des politiques culturelles en tant qu'elle éclaire différemment les processus de réforme d'une politique publique. Prendre la notion de modernisation, non pas au sens indigène, mais comme catégorie d'analyse, nous a d'abord permis d'insister sur le rôle de ce qui, au cours de la réforme, est invisibilisé ou disqualifié. En effet, contrairement à la notion de néolibéralisation qui n'a pas besoin du « non néolibéral » pour être pensée, la notion de modernisation nous a permis de ne pas oublier, et de tenter de comprendre concrètement, ce à quoi le moderne s'oppose. Dans le troisième chapitre, notamment, l'importance du « non-moderne » (ou du traditionnel) dans la construction du moderne est notable lorsque les participants aux formations sont incités à abandonner d'anciennes pratiques. Ainsi, l'opposition entre le moderne et le non-moderne est mise en scène, incarnée par des pratiques, des outils, des discours, qualifiés ou non de modernes, et il devient possible, en se penchant sur des cas précis de réformes, de définir ce que serait le moderne et ce que serait le traditionnel. En sollicitant, dans chaque chapitre, la grille conceptuelle développée dans le premier chapitre, nous avons montré que le contexte historique et matériel et les interactions au cours desquelles les différentes conceptions prennent sens témoignent d'imbrications entre les conceptions modernes. De même, alors que le nouveau management public s'est essentiellement construit contre la rigidité et la verticalité des bureaucraties et en faveur d'une responsabilisation des administrés, il s'ajoute, dans le cas du programme *Europe Créative*, aux formes bureaucratiques qu'il est supposé corriger voire remplacer. Un constat qui nous permet d'affirmer que, observée à partir de situations concrètes, la modernisation des politiques publiques peut s'accommoder d'une co-présence paradoxale avec des outils et des pratiques « non modernes ».

Il nous semble que notre approche, dont l'intérêt est de procéder par feuilletage, en opposant à la fois moderne et traditionnel, mais également en décelant une variété de conceptions au sein même du moderne, n'est pas spécifique à notre objet et peut être appliquée à de nombreux autres terrains.

4) Un continent d'intermédiaires

La structure de financement imposée par l'UE fait prendre aux fonctions de gestion et d'administration une place importante dans le travail émanant du projet. Les différents intermédiaires du projet se trouvent progressivement tous enjointes à accorder davantage de temps et d'énergie à la production d'artefacts leur permettant de s'assurer de la continuation du financement, qu'à des activités qu'ils jugent fondamentalement importantes. L'opposition traditionnelle au sein des organisations culturelles entre dimension gestionnaire et dimension artistique du travail laisse alors place à un phénomène d'extension du champ des activités gestionnaires qui amenuise la place accordée aux activités culturelles et artistiques en tant que telles. Ce phénomène d'extension continue du réseau d'intermédiaires-gestionnaires est d'ailleurs renforcé par les efforts d'intégration de l'UE dont la spécificité est de stimuler les liens entre acteurs et entre États membres. Autrement dit, les projets eux-mêmes consistent surtout à fabriquer de l'intermédiation. Le cas

spécifique de CAE donne, à ce titre, un tour encore plus intéressant à la question de l'intermédiation au niveau européen. Son autonomie et ses appuis critiques sont fortement limités du fait de son statut à la fois de porte-parole, d'expert et de porteur de projet. L'organisation apparaît alors comme un intermédiaire-critique compétent pour intervenir dans la fabrique des politiques culturelles autant que comme un intermédiaire-porteur chargé de façonner des réseaux culturels à travers l'Europe.

À partir du cas de CAE, on peut ainsi envisager le financement européen de la culture non seulement comme un financement dirigé vers une panoplie d'intermédiaires de la culture, mais aussi comme un travail d'intégration d'un ensemble d'acteurs au processus de décision et de mise en œuvre d'une politique. En étant situés ni vraiment du côté de l'institution, ni vraiment de sa critique, ni vraiment du côté de la gestion, ni vraiment du côté de la culture, ces acteurs travaillent aux interstices de la modernisation. Les organisations intermédiaires apparaissent souvent elles-mêmes habitées par des individus situés professionnellement aux interstices (des autoentrepreneurs multitâches, managers ou consultants, parfois précaires) qui circulent dans et gravitent autour des institutions. Par le biais de leur critique *modificatrice*, ceux-ci participent à requalifier nos discours et nos pratiques dans un sens qui intègre à la fois une évolution institutionnelle dominante et sa critique.

Ce que mon enquête montre **pour conclure**, c'est qu'il est possible de dépasser une vision du tournant « créatif » ou « néolibéral » comme un phénomène surplombant, homogène et uniforme, grâce à l'étude de la mise en application pratique – forcément hétérogène – des réformes observées. Le principal argument de cette thèse consiste donc à mettre en évidence le fait que la politique culturelle européenne fait l'objet d'une métamorphose dont l'issue, incertaine, ne peut être saisie que par la description de la fabrication pratique de cette politique. Nous insistons, pour conclure, sur l'intérêt, pour de futures recherches, de se pencher sur la propension de la modernisation des institutions à se jouer au niveau des interstices, c'est-à-dire à l'intersection de plusieurs cadres conceptuels et par le biais d'acteurs situés entre plusieurs sphères et logiques d'action. Les processus que nous avons observés dans cette thèse semblent en effet offrir des perspectives de recherche intéressantes pour comprendre à la fois le rôle joué par la variété des modes d'engagement et de justification qui peuvent émerger au cours de ces processus, mais également celui joué par l'hybridité des acteurs qui nourrissent cette pluralité. Ce regard porté sur la réforme des politiques culturelles européennes pourrait être transposé pour étudier des transformations similaires visibles au sein d'autres secteurs, comme celui de la santé, de l'éducation ou celui de la recherche, où les injonctions à l'innovation et à la créativité sont également de plus en plus prégnantes.