



**HAL**  
open science

# Les capitales européennes de la culture : la création de symboles par l'Union européenne

Ombeline Pierrard

► **To cite this version:**

Ombeline Pierrard. Les capitales européennes de la culture : la création de symboles par l'Union européenne. Géographie. 2018. dumas-01930716

**HAL Id: dumas-01930716**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01930716>**

Submitted on 22 Nov 2018

**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.



# **Les capitales européennes de la culture, La création de symboles par l'Union européenne**

Mémoire d'étape, Master 1 Géopolitique  
Université de Reims Champagne-Ardenne

*Mémoire réalisé par Ombeline PIERRARD*

*Sous la direction de Monsieur Stéphane ROSIÈRE*  
Professeur à l'Université de Reims Champagne-Ardenne

*Second membre du jury : Monsieur Thomas MERLE*  
Professeur agrégé de géographie à l'Université de Reims  
Champagne-Ardenne

Année universitaire 2017-2018



## ***REMERCIEMENTS***

Mes remerciements vont à toutes les personnes qui m'ont aidée et soutenue pour la rédaction de ce mémoire.

Je tiens à remercier mon professeur référent et directeur du master géopolitique, Monsieur Stéphane Rosière pour son aide et ses conseils qui m'ont permis de réaliser ce mémoire dans de bonnes conditions.

Mais également, Jakub Urik, directeur du développement et des relations internationales de la CEC de Košice d'avoir pris le temps de répondre à mes questions.

Je souhaite également remercier les membres de ma famille pour leur aide et leur soutien. Mes parents pour leurs encouragements, mon cousin Marc Homem Cristo pour la relecture de ce mémoire et ses précieux conseils, ma sœur Auriane pour toujours avoir pris le temps de m'aider.

Et également mes amis pour m'avoir soutenue, Maegane pour avoir pris le temps de me conseiller et de m'aider.



## **INTRODUCTION**

L'espace de l'Union européenne est un enjeu pour l'organisation en matière de légitimité et d'adhésion des citoyens à son projet. L'Union européenne est une organisation intergouvernementale à vocation régionale (Rosière, 2007) regroupant actuellement 28 Etats membres. Guillaume Devin préfère le terme d'organisation internationale. Il définit celle-ci en précisant que, s'il s'agit bien d'une construction interétatique issue d'un traité fondateur et dotée d'un siège (ou plusieurs), l'analyse doit dépasser cet abord trop simple notamment parce que de nombreux acteurs influencent son fonctionnement (Devin, 2016). Ainsi, il rappelle qu'il est difficile de définir de manière précise ce que signifie le concept d'organisation internationale, mais il précise tout de même qu'elles sont le résultat d'un contexte particulier : les Etats voient leur participation à toutes organisations comme le meilleur moyen de répondre à une situation précise (économique, politique, etc.), mais si celle-ci change ; leur adhésion peut être remise en cause. Le Brexit peut ainsi être vu comme une décision des citoyens britanniques de quitter une organisation qui selon eux ne leur était plus bénéfique.

Résultat d'une longue évolution, l'organisation s'est développée au cours des années mais le processus de construction européenne ne s'est cependant pas déroulé sans difficultés : il s'est heurté à plusieurs difficultés. Le rejet par referendum des Français et Néerlandais du traité établissant une constitution pour l'Europe en 2005 a marqué une pause dans la construction et l'organisation est sortie de l'impasse grâce au traité de Lisbonne. Dernièrement, le vote britannique en faveur du Brexit a remis clairement en cause l'état de l'Union européenne, déjà affaiblie par la crise économique. Ces difficultés rencontrées se traduisent aujourd'hui par la montée de l'eurosepticisme chez les citoyens et les dirigeants des différents Etats membres.

La question de la légitimité de l'Union européenne est un débat courant entre chercheurs et spécialistes (Dupuy, Van Ingelgom, 2016 ; Moravcsik, 2002), et ce notamment depuis la fin du « consensus permissif » qui a prévalu de 1950 à 1980. Cette expression traduit le fait que les citoyens n'émettaient pas de critiques ou peu sur la construction européenne qui était l'œuvre des experts et techniciens. Les citoyens ne se sentant pas réellement concernés accordaient donc un consentement tacite, or celui-ci a pris fin avec l'extension progressive des compétences de l'organisation, marquant ainsi le passage à un « dissensus contraignant » selon l'expression de Liesbet Hooghe et Gary Marks (Faure, 2015). Ce dissensus contraignant est donc apparu à la fin des années 1980, début des années 1990. Il exprime une nouvelle méfiance des Européens face aux élites nationales et européennes, qui se traduit notamment par une montée de l'eurosepticisme. Ce changement marque la nécessité des techniciens de l'Union européenne de désormais impliquer les citoyens dans la construction européenne.

Ce phénomène renvoie à la question du sentiment d'appartenance, à l'identification des citoyens envers l'Union européenne. Hartmut Kaelble traduit cette fragilité de l'organisation : *« Enfin, il y a aussi là derrière une autre identification des citoyens à l'Union européenne. Jusqu'ici, dans les sondages, elle s'est révélée moins nette que leur identification aux États-nations, n'étant parfois soutenue dans certains États membres que par une minorité. Elle dépend moins de facteurs émotionnels que d'un attachement à la réalisation d'objectifs politiques. Elle a été moins associée à des symboles, à des mythes historiques, à des rites*

*politiques et à des lieux de mémoire* ». (Kaelble, 2005). Cette absence de symboles dans l'espace européen mène donc à une fragilité de l'organisation, les citoyens ne sont attachés qu'aux résultats politiques et leur adhésion au processus européen peut par conséquent toujours être remise en cause. Cela s'est manifesté lors de la crise économique subie par l'organisation : le sentiment européen a alors traversé une crise, et aujourd'hui, alors que la situation économique se rétablit, les citoyens retrouvent confiance en l'Union européenne et la jugent comme positive.

Il existe ainsi une absence dommageable de repères européens pour les citoyens au niveau national et même régional alors qu'ils perçoivent dorénavant dans leur vie quotidienne les actions de l'UE<sup>1</sup>. Ainsi, la question de la détermination d'une capitale européenne (ou plusieurs : Bruxelles, Strasbourg, Luxembourg, Francfort) est toujours en débat (Calay, 2003). Il n'existe également pas de réels lieux de mémoire européens : « *unités significatives, d'ordre matériel ou idéal, dont la volonté des hommes ou le travail du temps a fait un élément symbolique d'une quelconque communauté* » (Pierra Nora cité par François, 2012, p.2). Ce manque de symboles dans l'espace européen fait que les citoyens se sentent encore plus déconnectés de l'organisation dont l'espace semble réduit à une addition d'Etats-nations pour des motifs principalement économiques. Les habitants sont ainsi méfiants vis-à-vis des technocrates qu'ils associent à des personnes œuvrant à des lois, qui au niveau national, ne profitent pas à leur vie quotidienne car ils seraient déconnectés de cette réalité. L'Union européenne ne s'incarne pas dans l'espace des citoyens européens. Elle ne parvient pas à faire corps avec le quotidien de la majorité des citoyens, et apparaît uniquement présente dans les villes accueillant ses institutions.

Face à ces paramètres, l'Union européenne semble donc avoir un intérêt à voir apparaître des symboles promouvant une histoire, des valeurs communes sur son territoire, qui pourraient parler aux citoyens et éveiller un sentiment d'appartenance commun, qui manque aujourd'hui. La légitimité s'appuie sur le territoire et renforce le pouvoir des acteurs (Rosière, 2007, p.349), l'espace de l'organisation est donc concerné par ces questionnements et peut être un enjeu pour le renforcement d'un sentiment européen manquant chez les citoyens ; d'où l'intérêt d'une étude géopolitique.

Les symboles sont des éléments construits et donc voulus par les acteurs du territoire, « *Le symbole au sens géographique est relativement varié puisqu'il englobe des lieux de mémoire fonctionnels de toutes tailles ou échelles : monuments, maison natale, champ de bataille, village ; parfois ce sont des espaces plus étendus : des villes, des régions entières, etc. Le symbole comme réalité géographique est plus souvent un point, ou un réseau de points, il est plus rarement un territoire en tant que tel.* » (Rosière, 2007, p.349). Les symboles mis en valeur à travers un territoire permettent de développer un sentiment d'appartenance commun.

Ces lieux sont sélectionnés avec intérêt dans un but précis. « *Un symbole n'est jamais neutre, il correspond à un enjeu contemporain. Si ce n'est pas le cas, le symbole s'étiolle et disparaît puisqu'il n'est plus instrumentalisé. Tout symbole est donc lié à un projet. À un symbole géographique correspond un projet géopolitique* » (Rosière, 2007, p.350). Depuis les années

---

<sup>1</sup> Dans la suite de ce mémoire le sigle UE est utilisé pour mentionner l'Union européenne.

1980-1990, le Parlement et la Commission européenne portent un intérêt croissant à l'espace de l'organisation, évoquant le besoin de développer un sentiment d'appartenance commun, la reconnaissance d'une diversité de cultures liées par un héritage culturel commun à travers différents projets.

Une des formes de l'intérêt montré vers la mise en valeurs de symboles se trouve avec la mise en place des « Villes européenne de la culture » en 1985 avec une première attribution à Athènes. Il s'agit d'une des actions culturelles les plus connues et les plus populaires de l'organisation, rebaptisée « capitales européennes de la culture » en 2000. Ce statut mène à la création et à l'exécution d'un programme culturel d'un an avec de nombreuses manifestations culturelles censées promouvoir la diversité des cultures européennes et leur héritage commun et ainsi rapprocher les citoyens les uns des autres.

L'idée de créer les « Villes européennes de la culture » vient en 1983, à la ministre de la culture grecque (Parlement européen, 2013), Melina Mercouri soucieuse de donner une dimension culturelle à une organisation alors purement économique (la Communauté économique européenne). Son idée séduit son ami Jack Lang, alors ministre de la culture en France, qui l'aide à la développer. Les capitales européennes de la culture sont ainsi le résultat d'un travail entre deux amis, soucieux de rapprocher les peuples européens. Depuis 2006, la Commission européenne s'efforce d'orienter cette manifestation vers un renforcement de l'aspect européen, déplorant un manque de mise en avant du caractère européen lors des années précédentes (Immler, Sackers, 2014). Ce programme donne une vision de la manière dont des pôles urbains peuvent chaque année avoir pour mission d'incarner pendant un an, la culture européenne, et permet d'évaluer l'intérêt porté par la Commission à la promotion de cette dimension européenne.

Le label « patrimoine européen » peut aussi s'apparenter à la recherche d'une construction de véritables pôles symboliques fonctionnant en réseau. Ce label est le résultat d'une initiative intergouvernementale lancée en 2006, qui regroupe aujourd'hui 29 sites comme le centre antique d'Athènes. Il a pour but de donner une visibilité à des lieux étant « *des jalons dans la création de l'Europe d'aujourd'hui. De l'aube de la civilisation à l'Europe que nous connaissons aujourd'hui, ces sites célèbrent et symbolisent les valeurs, l'histoire, l'intégration et les idéaux européens* » (Commission européenne, 2018). Il ambitionne également de relier ces sites en un véritable réseau, promoteur de la culture européenne.

La création de musées de l'Europe montre également que cet intérêt de l'administration européenne est partagé par d'autres acteurs. Camille Mazé a étudié ces musées de l'Europe et en montre l'importance : « *Le musée peut en effet être considéré comme un puissant marqueur symbolique du territoire et des instances de pouvoir qui le dirigent. Dès lors, leur pluralité n'est-elle pas le reflet des controverses qui divisent les Européens autour de la définition du centre de l'Europe ? Où édifier le ou les musée(s) de l'Europe et d'après quels critères ?* » (Mazé, 2014, p.17-18). En outre, la création de lieux censés mettre en avant une histoire commune et promouvoir des lieux symboliques des 28 Etats membres suppose de se mettre d'accord sur la vision de l'histoire que l'on cherche à promouvoir. Une des autres spécificités de ces musées est la variété de leurs acteurs ; les projets sont ainsi à l'initiative



d'intellectuels, d'entrepreneurs... L'Union européenne n'est en effet pas à l'origine de la plupart de ces musées, mais en subventionne une partie.

Qu'elle en soit à l'origine ou que les projets relèvent d'autres acteurs, l'Union européenne semble avoir tout intérêt à développer et à faire aboutir ce genre d'initiative sur son espace. Ce mémoire se concentre sur les capitales européennes de la culture comme construction de symboles par l'Union européenne. En effet, ce statut a été créé « *to produce 'Europe' as a political, economic and cultural space* » (Oancă, 2015) ; il permet donc d'étudier la promotion sur le territoire de l'organisation d'un sentiment d'appartenance commun par la constitution d'un réseau de villes.

Le cadre spatial de l'étude se compose donc des territoires nationaux des 28 Etats membres de l'UE ; les pays tiers<sup>2</sup> ayant accueilli au moins une CEC<sup>3</sup> (Norvège, Islande, Turquie), ou ayant manifesté leur souhait de participer via une activité de lobbying (Serbie, Russie) sont abordés. Les acteurs sont nombreux à l'image de la complexité des CEC : la Commission européenne, les gouvernements nationaux, les autorités politiques régionales, les municipalités, les acteurs culturels indépendants, etc. La diversité des acteurs et de leurs différentes implications dans les CEC, permettent de les étudier, elles et leurs répercussions, de manière multiscale : au niveau européen, national, régional et local.

En effet, les capitales européennes de la culture ont connu de nombreuses évolutions au cours du temps et offrent des avantages comparatifs aux acteurs de différents échelons (institutions européennes, gouvernements nationaux, maires). Ainsi, les « *objectifs initiaux des capitales européennes de la culture, [...] consistaient à mettre en valeur la richesse et la diversité des cultures européennes, et les traits caractéristiques communs de ces cultures, ainsi qu'à contribuer à améliorer la compréhension mutuelle entre citoyens européens* » (Union européenne, 2014), mais le statut est devenu peu à peu prisé comme outil de développement pour les villes qu'il s'agisse de changement d'image, de renouvellement urbain, etc. Ainsi, lors du vingt-cinquième anniversaire du programme, un des constats a révélé une dimension européenne restreinte dans les programmes culturels (Immler, Sakkers, 2014) ; les capitales européennes de la culture se sont donc transformées au fil du temps, reflétant par là même les mutations de l'organisation de 1985 à nos jours.

Pour comprendre cette évolution en lien avec le besoin de symboles, j'ai recours à différents concepts, celui de symbole précédemment expliqué, mais aussi celui d'organisation internationale, dont la propension des membres à calculer un rapport sacrifice - bénéfice rejoint le concept de coopération développé par Michel Bussi. J'ai recours dans ce mémoire à la terminologie proposée par M. Bussi, d'une part à l'idée de coopération communautaire : (« *nous coopérons parce que nous nous ressemblons* », Bussi, 2009, p.23), et d'autre part à l'idée de coopération stratégique (« *nous coopérons pour maximiser un gain individuel* » ; *Ibid.*, p.25). Ainsi, la coopération est fragile et repose en permanence sur un équilibre précaire, chaque acteur devant y trouver satisfaction. Ces concepts guident mon étude sur l'Union européenne et le besoin de symboles, et me servent à analyser le fonctionnement des CEC.

---

<sup>2</sup> Les « pays tiers » sont les Etats non membres de l'Union européenne.

<sup>3</sup> Dans la suite de ce mémoire le sigle CEC est utilisée pour mentionner les capitales européennes de la culture.

Je pars du principe que les notions de sentiment d'appartenance et de sentiment européen sont synonymes et donc interchangeables. Elles me permettent de développer l'idée que la création de symboles dans un espace européen auxquels les citoyens ne s'identifient pas, pourrait servir à renforcer la coopération communautaire et donc être moins soumis aux aléas d'une coopération purement stratégique qui est par nature fragile et remise en cause à chaque crise. Ces termes ne sont en aucun cas synonymes d'identité européenne ou de culture unique européenne, questions sur lesquelles se penchent des sociologues et historiens dans leurs travaux de recherche (Autissier, 2005 ; Strath, 2002). Je ne me prononce donc pas sur une telle existence, et utilise pour mener mon analyse des CEC le vocable choisi par l'Union européenne, c'est-à-dire celui de « diversité des cultures européennes avec un héritage commun » pour mener mon analyse des CEC.

Il existe des études variées des CEC. Celles-ci sont majoritairement étudiées individuellement, et il n'en existe que peu d'analyses globales (Immler, Sakkers, 2014). En outre, ces études sont l'œuvre d'historiens et sociologues ; les études géopolitiques sur le sujet sont donc très rares. Il est également à noter que la plupart des études analysent les effets des CEC sur les villes, et non sur l'espace de l'Union européenne ou l'existence d'un sentiment européen. La question des symboles et de l'espace européen est peu étudiée (Kaelble, 2005). Seule la question de l'existence d'une capitale de l'UE ou de celle de lieux de mémoires européens est étudiée (Serrier, 2013 ; François, 2012). La question du sentiment européen est également étudiée par les sociologues et historiens, mais est délaissée en géopolitique. Ainsi, de nombreux travaux de sociologues et d'historiens abordent la place de la culture dans l'Union européenne (Saez, Saez 2012 ; Poirrier, 2017), ce qui peut être mis en valeur pour étudier le besoin de symboles de l'espace européen.

Je m'appuie donc sur une analyse multidisciplinaire (histoire, sociologie, géographie politique, etc.) utilisant les concepts de symboles, coopération et d'organisation internationale pour lier les apports des différentes disciplines à mon étude, c'est-à-dire celle de la promotion d'un sentiment d'appartenance commun à travers l'espace de l'organisation, grâce à la constitution d'un réseau de symboles, de villes, domaine peu abordé en géopolitique. J'utilise notamment des ouvrages de droit (Lescot, 2017 ; Leclerc, 2016) pour comprendre l'organisation de l'Union européenne, le cadre dans lequel s'exercent ses compétences et les rapports de force entre les différents acteurs (Etats membres, Commission européenne, etc.). J'utilise également les rapports rédigés par la Commission européenne, le Parlement européen ou par des organismes privés sur demande des institutions européennes qui offrent de nombreuses informations sur les CEC et leur fonctionnement.

Pour étudier la question du sentiment d'appartenance j'ai recours aux eurobaromètres standards produits par l'Union européenne. Il s'agit d'enquêtes réalisées sur un panel d'environ 1000 participants par pays qui permettent la publication de deux rapports par an depuis 1974. Ces rapports permettent ainsi d'avoir accès à des données quantitatives sur le sentiment d'appartenance. Depuis peu, la sociométrie de Moreno est utilisée par des géographes pour étudier la question du sentiment d'appartenance mais, concernant le sentiment d'appartenance européen en particulier, les eurobaromètres fournissent plus de données et sont plus simples d'utilisation.

En ce qui concerne les données qualitatives, j'ai pu m'entretenir par téléphone<sup>4</sup> et par mail avec Jakub Urik, directeur du développement et des relations internationales de la CEC de Košice. Cet entretien m'a fourni des éléments sur le concept de coopération au sein des CEC, mais également sur la complexité de celles-ci et l'importance de la coopération entre les différents acteurs.

Ce mémoire est axé sur plusieurs questionnements : Face à l'équilibre fragile de l'UE induit par les concepts de coopération et d'organisation internationale, les capitales européennes de la culture peuvent-elles mener à la création de réels symboles ?

L'Union européenne, par sa structure d'organisation internationale et son fonctionnement actuel issu de la construction européenne, en a-t-elle les moyens ? Et enfin, toujours selon l'idée de coopération qui induit que chaque acteur doit avoir une motivation de participer, les CEC ont-elles des retombées concrètes, significatives pour les villes désignées ?

Face à ces questionnements, il est possible de formuler l'hypothèse que l'Union européenne a besoin de promouvoir un sentiment d'appartenance commun pour renforcer sa légitimité auprès des citoyens mais n'en a pas forcément les moyens. En outre, le concept de coopération rend compliquée la mise en place de symboles via les CEC car chaque acteur cherche à orienter ce titre vers ses intérêts ; le statut de CEC s'apparente à un avantage pour les villes, notamment en matière de nouvelles infrastructures. Ces hypothèses seront validées ou invalidées au cours du développement de ce mémoire.

Une première partie est consacrée à l'étude des capitales européennes de la culture comme une solution créée pour répondre aux problèmes rencontrés par l'Union européenne. Dans une deuxième partie, est réalisée une analyse des CEC de 1985 à nos jours pour étudier les changements du statut. Et enfin, une dernière partie est dédiée à l'étude des raisons de l'évolution des CEC.

---

<sup>4</sup> Entretien de 30 minutes réalisé le 26/04/2018.

# **1. Les capitales européennes de la culture : une réponse de l'organisation à un contexte précis**

L'idée de la création des capitales européennes de la culture remonte à 1983 : Melina Mercouri voulait alors donner une âme à l'organisation. Cette idée a donc été pensée au sein du cadre européen, par une personne consciente des limites de celui-ci. Dès leur création, les CEC ont donc été envisagées comme une réponse à un contexte particulier.

## **1.1 Un besoin de symboles accru par la construction européenne**

Les capitales européennes de la culture ont été imaginées pour donner une nouvelle vision de l'Europe aux citoyens. La volonté de lier l'organisation à la culture pour la différencier d'une construction purement économique résulte d'une faiblesse de l'organisation. En effet, elle paraît intangible aux citoyens ; cette absence de proximité, de signes dans l'espace fait naître chez eux un sentiment de réelle déconnexion de l'organisation. Or, cette absence d'identification est un risque car les critiques remettent en cause sa légitimité.

### **1.1.1 Le territoire européen : un déficit de points de repère**

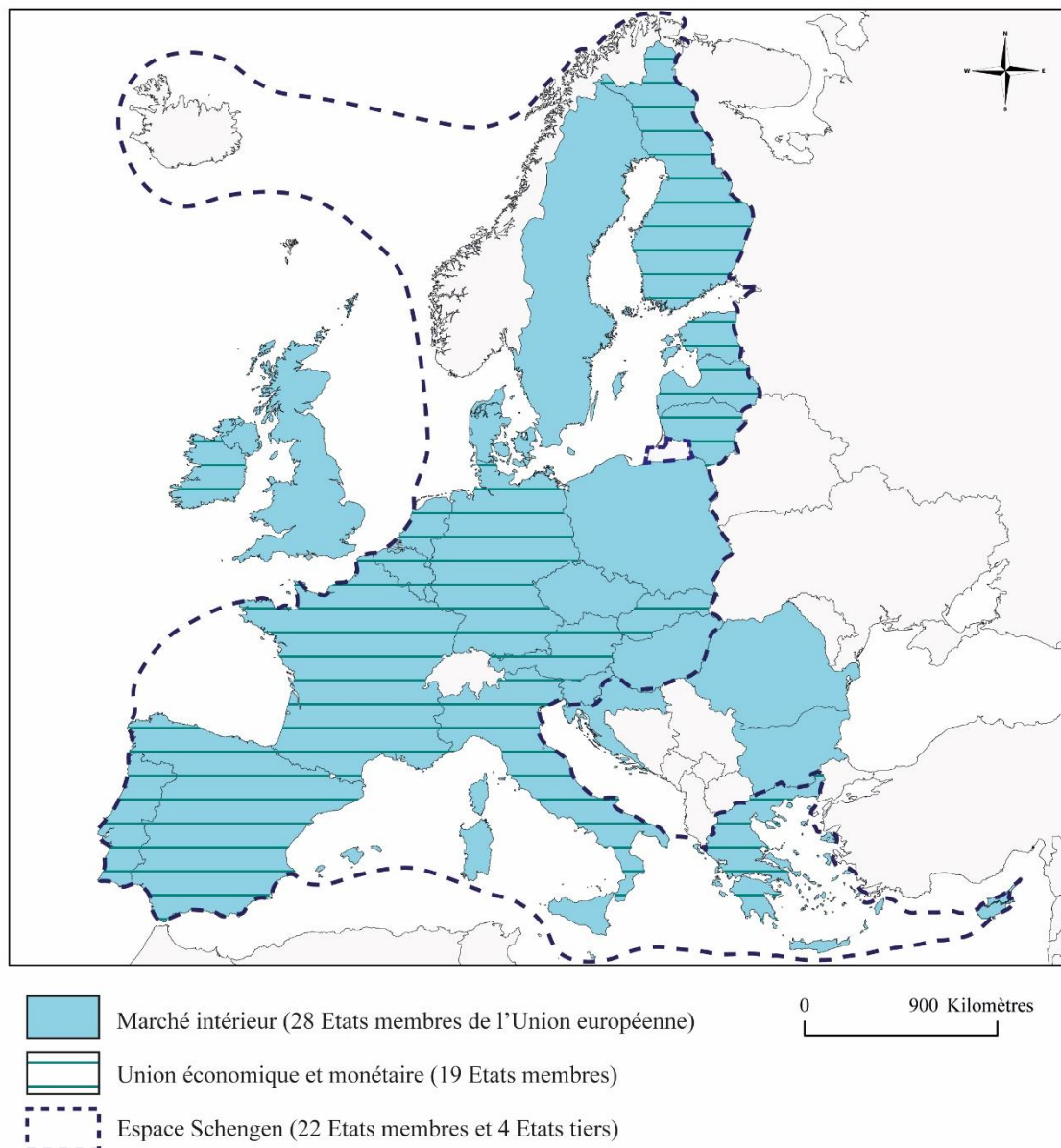
L'espace est avant tout un enjeu, et pour l'Union européenne, cela se traduit en matière de légitimité et d'adhésion des citoyens. L'espace de l'organisation apparaît flou et dépourvu de symboles pour ses citoyens : « *le symbole géopolitique quant à lui, c'est ce qui est doté d'une capacité évocatrice pour un (ou des) acteur(s) et qui est localisable dans l'espace* » (Rosière, 2007, p.349). Or, les citoyens européens n'ont pas réellement de lieux auxquels se référer à l'échelle de l'organisation.

En effet, il n'y a pas de réelle capitale européenne car plusieurs capitales nationales revendiquent ce titre (Marès, 2005). Les institutions européennes sont situées dans plusieurs villes (Bruxelles, Luxembourg, Strasbourg, Francfort) qui ne sont pas les plus grandes villes, les plus connues, mais des villes plus modestes. Leur fonctionnement complexe et avant tout fonctionnel ne permet pas non plus de créer des lieux suscitant une identification. Le rôle du Conseil européen reste par exemple abscons pour la majorité des Européens. Ainsi, certains citoyens émettent des critiques face à l'organisation jugée non légitime. La prise de décision à l'échelle européenne est ainsi remise en cause dans de nombreux discours eurosceptiques. L'inexistence de lieux de mémoires européens renforce ce sentiment eurosceptique. Il n'existe pas de réels héros européens vantant l'unité européenne. De nombreux Européens apparaissent comme trop peu connus pour susciter l'adhésion des citoyens (Erasmus, les pères de l'Europe : Adenauer, de Gasperi, Monnet, Schuman, Spaak, etc.).

Un élément révélateur de cette faiblesse de l'espace européen se retrouve dans le fait que dans les textes juridiques de l'organisation, la notion de territoire y est introuvable : ceux-ci parlent

uniquement d'espace (Fondation Robert Schuman, 2017). La notion de territoire est donc réservée aux Etats, alors que l'Union européenne est évoquée en tant qu'espace. Le territoire est « *un espace délimité, approprié par un individu, une communauté* » (Géoconfluences, 2005). Préférer parler d'espace européen montre donc la faiblesse de celui-ci. L'absence de lieux symboliques rend complexe toute appropriation par les citoyens. En outre, la délimitation de cet espace peut paraître floue : l'organisation est caractérisée par un espace à géométrie variable. Cela signifie qu'il est divisé en différents sous-ensembles fonctionnels dont le nombre de membres varie (marché intérieur, Union économique et monétaire ou encore espace Schengen) (Fondation Robert Schuman, 2017). Cette fragmentation rend donc complexe tout sentiment d'appartenance en rendant l'espace de l'organisation difficile à lire.

**Figure 1 : Carte de l'espace à géométrie variable de l'Union européenne**



Source : fond de carte : Natural Earth, <http://www.naturalearthdata.com> ; données : Fondation Robert Schuman, 2017 ; Ombeline Pierrard, juin 2018

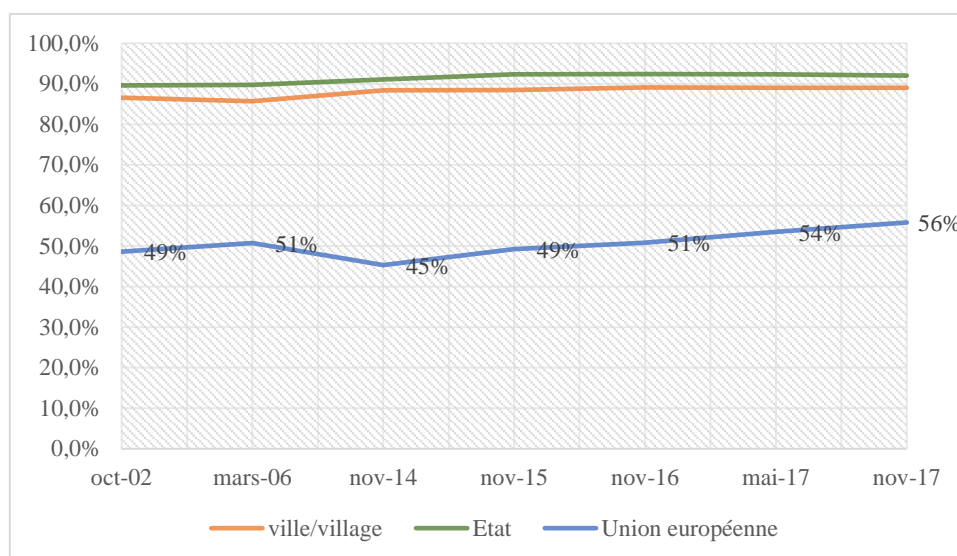
L'adhésion des citoyens à l'Union européenne est donc faible. Ils ne se réfèrent pas à l'échelon européen : « *le cadre national reste effectivement une donnée fondamentale dans l'appréhension du monde par les Européens d'aujourd'hui* » (François, 2012, p.6). En effet, les citoyens restent centrés sur l'espace national et local. Cela traduit la difficulté d'émergence d'un espace public européen (Kaelble, 2005). H. Kaelble montre ainsi que jusque dans les années 1980, il n'existait pour ainsi dire pas d'interpénétration des espaces nationaux : l'espace public européen était uniquement composé d'experts et ignoré des citoyens. Cependant avec l'arrivée de médias comme Arte ou Euronews, l'espace européen a gagné en visibilité, même s'il reste faible. A partir des années 1990, les discussions autour du traité de Maastricht, de l'euro ont mené à un renforcement de l'espace public européen, même s'il est possible de constater que les débats restent majoritairement nationaux : la discussion reste souvent centrée entre membres d'un même Etat. Or, le fait de contenir les débats sur l'organisation au niveau national n'aide pas à l'émergence de la pensée d'un avenir commun chez les citoyens (Marès, 2005), et donc d'un sentiment d'appartenance commun.

Par conséquent, l'organisation a tout intérêt à promouvoir des symboles suscitant l'adhésion. Si les citoyens européens se sentent membres d'un espace, d'un territoire commun, ils pourront envisager un avenir commun. La consolidation d'un espace public européen permettrait ainsi de sortir du cadre des Etats membres et de renforcer par la même occasion la légitimité de l'organisation aux yeux des citoyens.

### **1.1.2 La question d'un sentiment d'appartenance commun**

L'existence d'un sentiment d'appartenance commun auprès des citoyens de l'Union européenne se pose car la construction européenne a lié des Etats membres et des citoyens attachés pour une très grande majorité à leurs particularités nationales. Or, pour pouvoir fonctionner, l'organisation doit bénéficier d'un minimum d'unité, c'est-à-dire de la reconnaissance d'un sentiment européen par les citoyens. Sans sentiment d'attachement à l'Europe ressenti par les citoyens, l'organisation manque de légitimité, ce qui laisse la place aux discours populistes et eurosceptiques, et remet en cause son fonctionnement (Fondation Robert Schuman, 2017).

**Figure 2 : Graphique de l'attachement des citoyens de l'Union européenne aux différentes échelles**



Source : Eurobaromètre interactive, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/index> ; Ombeline Pierrard, juin 2018

Comme le montre la figure 2, réalisée grâce aux résultats des eurobaromètres, il est possible d'observer un faible attachement des citoyens à l'Union européenne. Celle-ci est « incapable de parler au cœur des Européens, de susciter « l'amour de l'Union », comme il y a l'amour de la patrie, l'amour de son village, de l'Heimat » (Marès, 2005, p. 29). Ainsi, si les Européens se déclarent à plus de 80% attachés à leur Etat ou à leur ville, village, l'Union européenne ne bénéficie que d'un attachement proche des 50%. De plus cet attachement européen est fragile : il a souffert lors de la crise économique qui a débuté en 2007 avant de remonter par la suite face à l'amélioration de la situation pour atteindre les 55% à l'automne 2017.

Le manque d'attachement des citoyens est lié à une construction lancée sur des bases uniquement économiques. A partir des années 1990, les limites d'un attachement reposant exclusivement sur des résultats économiques sont apparues. La montée du chômage a éloigné l'idéal de prospérité que représentait l'organisation et a révélé les problèmes engendrés par un manque de sentiment d'appartenance commun (Kaelble, 2005). L'Union européenne a donc tout intérêt à développer un sentiment européen. Des initiatives ont été prises dans ce sens, des symboles européens ont été créés : le drapeau européen créé en 1955 a été rejoint par un hymne en 1972 et une devise « Unie dans la diversité » en 2000 (Courty, Devin, 2010). L'existence d'une question sur l'attachement dans les eurobaromètres montre également la prise en compte de l'importance du sujet par les institutions européennes. En effet, cette question n'a pas été posée avant 2002 et l'a été depuis de manière irrégulière, mais de plus en plus fréquemment ces dernières années.

La culture peut être un moyen pour susciter un sentiment européen. L'espace de l'organisation ne possède pas de symboles pouvant susciter un attachement ; or la culture peut mener à leur construction. L'eurobaromètre de l'automne 2017 pose la question de quels domaines « créent le plus un sentiment de communauté parmi les citoyens de l'UE ? » (Commission européenne, 2017, p.45). Parmi les réponses proposées aux répondants, le premier résultat choisi est la

culture à 28%, puis les valeurs à 23%. Les citoyens eux-mêmes reconnaissent donc également l'importance de la culture au sein de l'organisation. La deuxième place des valeurs est intéressante car dans ce domaine l'organisation fait face à des limites. En effet, la construction européenne a souvent eu recours à un discours vantant des valeurs européennes ; or celles-ci ne peuvent plus aujourd'hui servir de référence. En effet, la paix et les droits de l'homme sont devenus des valeurs plus universelles, et sont dorénavant défendues par l'Organisation des Nations Unies (Marès, 2005). Les valeurs sont donc une base trop floue pour promouvoir un sentiment d'appartenance commun.

La culture, au contraire, semble un outil précieux : José Manuel Barroso (Président de la Commission européenne de 2004 à 2014) a ainsi reconnu la place que doit occuper la culture dans l'organisation : « *Sans elle, comme l'a dit le président Chirac, l'Europe resterait inachevée. Car elle parlerait à la raison et non pas au cœur, à l'imagination, au besoin de chaque citoyen d'envisager un avenir avec un sens qui dépasse la nécessité, l'économique. D'où ma profonde conviction, maintes fois exprimée, que dans l'échelle des valeurs, la culture vient devant l'économie* » ». (Barroso cité par Audet, Saint-Pierre, 2009, p.75). La culture peut donc mener à la création d'un sentiment d'appartenance, susciter l'adhésion des citoyens au projet européen, ce qui devient de plus en plus nécessaire pour l'organisation.

### **1.1.3 L'urgence face à une construction de plus en plus politique**

La hausse des compétences communautaires a fait peur aux citoyens et a accentué les difficultés de l'organisation face au manque de sentiment européen. Renforcer ce sentiment est donc devenu indispensable pour l'organisation face à un décalage croissant entre son rôle politique de plus en plus important et le manque d'identification des citoyens au niveau européen. Ainsi, l'Etat reste l'espace de référence pour les débats alors que de plus en plus de décisions sont prises au niveau de l'Union européenne (Pullano, 2016).

Ce décalage s'est peu à peu renforcé au fil des ans, rendant de plus en plus urgent l'apparition d'un sentiment européen. La Communauté économique européenne, créée par le traité de Rome en 1957 ne possédait que des compétences nécessaires à la création d'un Marché commun (agriculture, transport, etc.). Or, les compétences de l'organisation se sont peu à peu étendues et le sujet est devenu plus sensible (Courty, Devin, 2010). En effet, avant le traité de Lisbonne (entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009), il n'existait pas de répartition claire des compétences entre l'organisation et les Etats membres. Il fallait pour chaque compétence se référer aux différents traités qui fixaient au cas par cas les compétences entre l'organisation et les Etats membres. L'organisation apparaissait comme susceptible d'intervenir dans n'importe quel domaine et cela, sans demander l'avis des citoyens.

De plus, le traité de Rome contenait également une clause de flexibilité qui donnait la possibilité à la Communauté d'agir dans des domaines non mentionnés dans les traités à condition que cela soit nécessaire pour le fonctionnement du Marché commun (et avec l'unanimité du Conseil et l'avis du Parlement européen) (Lescot, 2017). Cette clause a permis à l'organisation d'étendre ses compétences pendant les années 1970 et 1980, faute de révision des traités lui



permettant d'inscrire ces changements. Il y a ainsi eu entre 1973 et 1980 150 actions fondées sur la clause de flexibilité (Courty, Devin, 2010), permettant à l'organisation d'intervenir dans des domaines non cités dans le traité de Rome. Dès 1985 et l'Acte unique, les traités ont été régulièrement modifiés, permettant ainsi d'y inscrire les politiques publiques développées grâce à la clause de flexibilité (qui est beaucoup moins utilisée). Les compétences de l'organisation se sont ainsi élargies sans que les citoyens ne soient consultés. Certains ont ainsi développé un sentiment de rejet depuis que les effets de cette extension des compétences communautaires se ressentent dans la vie courante. Ce rejet a été renforcé par l'absence de délimitation claire des compétences entre l'organisation et les Etats membres, combinée à l'extension du vote à majorité qualifiée. Cela a mené chez les citoyens à un mouvement de repli à l'échelle nationale face à un sentiment de dépossession des prérogatives nationales.

Ainsi, face au manque de sentiment d'appartenance commun, l'organisation doit convaincre les citoyens méfiants face à des décisions de plus en plus politiques. L'organisation, avec l'élargissement de son champ de compétences, ne peut plus s'appuyer sur des échéances comme elle l'a fait avec la réalisation du Marché commun, pour justifier son action. Elle est face à un besoin de légitimation : « *l'Union européenne a dû faire campagne et se battre pour se voir acceptée dans l'espace public* » (Kaelble, 2005, p.158), et elle doit toujours le faire face aux discours eurosceptiques. La création de symboles apparaît donc comme une solution face à une construction où la culture a été mise de côté. En effet, les symboles répondent à un enjeu précis (Rosière, 2007), et le manque de sentiment d'appartenance commun correspond bien à un enjeu pour l'organisation.

## **1.2 Une organisation internationale aux moyens d'action limités**

La mise en place de symboles apparaît comme un enjeu pour l'organisation mais cela requiert une latitude d'action importante dont elle ne dispose pas forcément. En effet, le cadre juridique, tout comme les acteurs soucieux de garder leurs prérogatives, limitent toute action européenne et ce, notamment dans le domaine culturel.

### **1.2.1 Les difficultés inhérentes aux organisations internationales et à la coopération**

Le concept d'organisation internationale rend aussi nécessaire que compliqué la mise en place de symboles. Une organisation internationale repose sur l'adhésion de membres qui par un traité fondateur choisissent de coopérer ; or « *l'organisation internationale est un instrument qui mêle une part de déterminisme (le poids des contraintes) et une part de liberté (le choix des acteurs)* » (Devin, 2016, p.18). Cela signifie que les acteurs sont à la fois limités dans leurs actions par les règles de l'organisation mais qu'ils conservent une part de liberté : chaque acteur choisit de rejoindre une organisation internationale pour une raison, à ses propres stratégies.

Une organisation internationale est donc pour ses membres le moyen le plus adapté pour répondre à une situation particulière. Les membres acceptent de se soumettre à certaines

contraintes (règlement) mais seulement en tant que cela leur est profitable ou rejoint leurs intérêts (Devin, 2016). Ainsi, l'Union européenne a intérêt à toujours offrir des avantages à ses membres sinon ceux-ci peuvent remettre en cause leur adhésion.

Cela rejoint le concept de coopération développé par M. Bussi (cf. p.6). Il développe une typologie qui, appliquée à l'Union européenne et aux capitales européennes de la culture, permet de retenir la coopération stratégique et la coopération communautaire (Bussi, 2009). La coopération stratégique rejoint la fragilité des organisations internationales précédemment expliquée : chaque acteur va coopérer car cela lui permet d'augmenter ses bénéfices. Pour que la coopération perdure, il faut donc un rapport sacrifice-bénéfice qui profite aux membres, sans quoi ceux-ci n'y aient plus d'intérêt. La coopération communautaire, elle, induit que les membres coopèrent car ils sont les membres d'un même groupe. Ce type de coopération est donc moins soumis aux aléas et paraît plus stable.

Aujourd'hui, l'Union européenne apparaît surtout fondée sur une coopération stratégique, ce qui explique les difficultés rencontrées face à des Etats membres soucieux de défendre leurs prérogatives. La coopération communautaire est en effet plus faible car le sentiment d'appartenance commun reste limité. Il n'existe pas réellement auprès des citoyens une vision d'un groupe commun, de sentiment européen. La création de symboles peut renforcer cette vision de groupe. Le réseau de villes capitales européennes de la culture peut servir à promouvoir l'appartenance à un groupe commun, un héritage commun dans la diversité des cultures, mais cela n'est pas si facile. En effet, une coopération territoriale ne peut pas se fonder uniquement sur une coopération communautaire, l'appartenance à un groupe ne pouvant pas remplacer toute logique stratégique. En ce sens, un sentiment d'appartenance européen n'a pas pour but de remplacer tout sentiment national, régional et local. Il offre « juste » (et c'est déjà beaucoup) la possibilité de renforcer l'Union européenne en renforçant sa légitimité auprès des citoyens.

Cependant, la mise en place de symboles est complexe. Elle est influencée par la coopération stratégique : aucun acteur « *ne peut atteindre ses objectifs sans tenir compte de ceux des autres* » (Devin, 2016, p.15). Les institutions de l'Union européenne ne peuvent donc pas agir comme bon leur semble ; les Etats limitent leur action et inversement. La coopération territoriale est ainsi toujours marquée par le fait que « *chaque décideur, y compris s'il est lui-même altruiste, prendra néanmoins avant tout sa décision dans le sens de l'intérêt territorial du territoire qu'il représente* » (Bussi, Daudé, 2005, p. 2) ; les institutions européennes sont donc restreintes dans leurs actions.

### **1.2.2 Un cadre d'action restreint**

L'action de l'Union européenne est limitée et encadrée par plusieurs éléments. Un cadre de répartition des compétences s'est peu à peu étoffé pour répondre aux craintes des différents acteurs. Pour contrer la peur des Etats face à l'extension des compétences communautaires, le traité de Maastricht (entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993) a consacré le principe de compétences d'attribution en l'inscrivant clairement dans les traités avec l'article 5, alinéa 2 du

Traité sur l'Union Européenne (Union européenne, 2012 b, article 5, alinéa 2). Il s'agit du principe classique régissant les organisations internationales : « *les États membres possèdent une compétence de droit commun et l'Union n'est titulaire que des compétences qui lui ont été attribuées par ces derniers* » (Leclerc, 2016, p.69). Le traité de Lisbonne a consacré ce principe, les Etats possèdent une compétence de principe et l'Union a seulement une compétence d'attribution. Toutefois, l'organisation a pu avoir recours à une vision plus large de ses compétences grâce à la clause de flexibilité.

Une véritable répartition des compétences entre l'organisation et les Etats membres est apparue avec le traité de Lisbonne. Il clarifie la répartition des compétences en regroupant celles-ci en trois catégories juridiques basées sur le niveau d'intervention de l'Union européenne (Union européenne, 2012 a, article 2). Cette catégorisation des compétences n'a pas valeur d'attribution de compétences à l'UE ; ce sont les traités qui précisent au cas par cas le partage des compétences entre l'Union et les Etats membres pour chaque secteur. Il s'agit donc d'une clarification afin d'éviter l'impression d'enchevêtrement des compétences, et pour chacune de ces catégories une liste des principaux domaines concernés est jointe.

Les compétences exclusives concernent les domaines où l'UE peut légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants. Les compétences partagées sont les domaines où les Etats membres peuvent intervenir tant que l'Union ne l'a pas fait, mais à partir du moment où l'Union exerce sa compétence dans un domaine de ce type en adoptant des actes juridiquement contraignants, les Etats perdent leur droit d'action. Enfin les compétences d'appui, de coordination ou de complément sont celles où la compétence de l'Union se résume à appuyer, coordonner et compléter l'action des Etats membres. La compétence de l'Union complète alors celles des Etats et ne les remplace pas (Lescot, 2017). La culture fait partie de cette dernière catégorie ; l'action des institutions européennes y est donc limitée.

Les Etats ont ainsi introduit d'autres mesures pour se protéger de l'extension des compétences communautaires : le principe de subsidiarité est apparu avec le traité de Maastricht en 1993. Conservé par le traité de Lisbonne, il permet de réguler l'exercice des compétences partagées et de celles d'appui, de coordination ou de complément : « *En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union* ». (Union européenne, 2012 b, article 5, alinéa 3). Ce principe régit donc l'action culturelle de l'Union européenne et par conséquent, la base légale des capitales européennes de la culture doit également s'y conformer. L'organisation doit donc témoigner de la valeur ajoutée de son action pour intervenir dans le domaine culturel.

### **1.2.3 La culture comme compétence communautaire, une évolution longue et non sans difficultés**

Il s'est écoulé de nombreuses années avant que la culture devienne une compétence d'appui (cf. 1.2.2, p.16) ; les institutions européennes ont d'abord dû convaincre les Etats membres. En effet, ceux-ci ont été frileux à l'inclusion de la culture dans les compétences communautaires, la culture étant « *liée à l'essence même de l'État-nation et, dès lors, elle a été dès l'origine associée à l'unification politique* » (Audet, Saint Pierre, 2009, p. 74). Il s'agit donc d'un sujet sensible ; les Etats sont particulièrement soucieux de leurs prérogatives nationales dans le domaine culturel.

La première intervention européenne dans le domaine de la culture est passée par le Parlement européen qui en 1973, a créé un article budgétaire nommé « dépenses relatives à l'action culturelle » (Lescot, 2017). Ainsi, des années 1970 jusqu'en 1984, la Communauté européenne a pris ses premières initiatives dans le domaine culturel en convoquant une approche où la culture est mêlée à l'économie. Cette démarche sert à légitimer l'action de la Communauté auprès des Etats, l'organisation ne pouvant pas intervenir autrement. Cette idée est exprimée par Jacques Delors le 12 novembre 1985 face au Parlement européen : « *Aux termes du traité, nous n'avons pas les moyens de mettre en œuvre une politique culturelle mais nous allons tâcher de l'aborder par le biais économique* » (Delors cité par Autissier, 2005 p.194). Cette approche technique a offert aux acteurs culturels des financements européens, sans remettre en cause les souverainetés nationales. Cette difficulté de traiter de culture s'explique par une construction européenne fondée purement sur l'économie et où la culture ne semble pas avoir sa place.

L'organisation acquiert une réelle légitimité dans le domaine culturel en 1993 avec le traité de Maastricht qui donne une base légale à son action, 35 ans après le traité de Rome. L'apparition d'un article sur la culture dans le traité permet à l'Union de justifier son action (qui reposait avant sur la clause de flexibilité). Cet article encourage la coopération culturelle entre Etats membres et pays tiers (ex-article 151 TCE), et va permettre d'établir une base légale pour les capitales européennes de la culture, celles-ci devenant une action communautaire avec la Décision 14/1999/CE (Union européenne, 1999). Toutefois, l'action de l'organisation est subsidiaire ; elle complète celle des Etats mais ne la remplace pas (principe de subsidiarité). En effet, les Etats ont été attentifs à la rédaction de l'article du traité pour s'assurer de garder une place prépondérante, l'Union prenant juste la forme d'un contributeur. Pour les prises de décisions dans le domaine culturel, le vote à l'unanimité est choisi pour convaincre les Etats les plus méfiants (Autissier, 2005). L'article sur la culture du traité de Maastricht a été repris par le traité de Lisbonne (article 167 TFUE), la culture devient alors une compétence d'appui. La prise de décision pour l'action culturelle est désormais prise à la majorité qualifiée. La base légale des capitales européennes de la culture s'appuie toujours sur cet article créé par le traité de Maastricht et l'action culturelle de la Communauté a permis de fournir des financements aux CEC. Ainsi, à partir de 1996, les villes ont pu recevoir de l'argent grâce aux différents programmes européens : Kaléidoscope (1996-1999), Culture 2000 (2007-2013) et depuis 2014 via le programme Europe Creative (Parlement européen, 2013).

L'action culturelle de l'organisation s'est ainsi peu à peu développée, mais elle est toujours restreinte. Les institutions européennes doivent composer avec les objectifs des autres acteurs comme dans toute coopération. Elles sont encadrées par des règles précises inscrites dans les traités, auxquelles les capitales européennes de la culture doivent aussi répondre.

### **1.3 Les capitales européennes de la culture, un statut adapté aux besoins de l'organisation**

L'action de l'organisation étant strictement encadrée, les institutions européennes ont dû penser le programme de manière à répondre au cadre législatif. Elles ont donc dû créer un statut capable de répondre à leurs besoins, qui n'outrepasse pas leurs compétences et soit accepté par les différents acteurs.

#### **1.3.1 Un contexte particulier de création**

Les capitales européennes de la culture ont été créées dans les années 1980, c'est-à-dire au moment de la fin du consensus permissif (cf. p.3). Face aux réactions de plus en plus négatives des citoyens, les institutions européennes ont donc pris conscience de la nécessité de créer un sentiment européen. Jacques Delors, dans son discours devant le Parlement européen du 17 janvier 1989, fait état de cette faiblesse de l'organisation : « *Pourtant, Mesdames et Messieurs, je l'ai souvent répété ces derniers mois, on ne tombe pas amoureux d'un grand marché* » (CVCE, 2012). La construction économique a ses limites et ne permet pas de susciter l'adhésion des citoyens.

Les années 1980 sont pour les institutions européennes le moment de la mise en place d'une période de développement de symboles publiques. H. Kaelble parle de « contre-stratégie de symboles » (Kaelble, 2005) de l'organisation face à la hausse des critiques des citoyens. C'est dans ce contexte que les ministres chargés de la culture des Etats membres instaurent de nombreuses résolutions dans les domaines artistiques et culturels. La culture est appelée au secours pour renforcer l'organisation, alors qu'elle avait jusque-là été laissée de côté.

Melina Mercouri (1920-1994) est une célèbre chanteuse et actrice grecque qui s'est exilée en France après le coup d'Etat de 1967 des colonels. En 1974, suite à la chute du régime dictatorial elle retourne en Grèce et se tourne vers la politique. Elle fut ainsi ministre grecque de la culture de 1981 à 1989 (puis de 1993 à sa mort le 6 mars 1994). L'idée des villes européennes de la culture (devenues capitales européennes de la culture dès l'an 2000) lui vint face au manque de culture dans l'organisation européenne. Les villes européennes de la culture ont ainsi pour but originel d'aider à donner une âme à une organisation trop économique en permettant le rapprochement des peuples européens (Autissier, 2005). Cette création voit le jour à une époque particulière. Les années 1980-1990 marquent une période de rapprochement entre les différents Etats membres. C'est le moment de l'approfondissement de l'intégration européenne avec la

réalisation d'un marché unique et l'ouverture des frontières intérieures des Etats membres (Bussi, 2009). Rapprocher les peuples européens et promouvoir l'héritage commun de leur culture apparaît donc comme important. Melina Mercouri est à l'origine de l'idée des villes européennes de la culture en 1983 à Athènes, lors d'une réunion informelle des ministres en charge de la culture. Elle y aurait notamment déclaré : « *it is time for our [the Culture Ministers'] voice to be heard as loud as that of the technocrats. Culture, art and creativity are not less important than technology, commerce and the economy* » (Melina Mercouri cité par Sassatelli, 2002, p.441).

Les villes européennes de la culture ont donc pour but de renforcer un sentiment d'appartenance commun et sortir des initiatives purement économiques et techniques qui ne parlent pas aux citoyens. Le 22 juin 1984, se tient la première réunion officielle des ministres chargés de la culture à Luxembourg. Plusieurs mesures symboliques y sont prises dont la création des capitales européennes de la culture, qui sont officiellement lancées en 1985 avec une première attribution pour Athènes. Melina Mercouri a pu bénéficier du soutien de son ami Jack Lang, ministre français de la culture (de 1981 à 1986 et de 1988 à 1992). Il a soutenu son idée de villes européennes de la culture qui est ainsi une création de deux amis européens, soucieux de rapprocher les différents européens. Il s'agit ainsi d'une réussite des ministres grec et français de la culture, face à certains de leurs collègues dont les Britanniques et les Néerlandais, peu enclins à une action culturelle communautaire.

De 1984 à 1989, de nombreuses résolutions non contraignantes furent ainsi prises. Les gouvernements des Etats membres acceptent ces résolutions car elles proclament des objectifs communs mais en laissant la liberté à chaque Etat de répondre à ceux-ci de la manière choisie.

### **1.3.2 Un outil assez souple pour plaire aux institutions européennes et aux acteurs nationaux**

Les capitales européennes de la culture ont été pensées de manière à pouvoir être acceptées par les différents acteurs. Il s'agit donc d'une action symbolique assez souple pour correspondre au cadre limité de l'action de l'organisation et ne pas faire craindre aux Etats une dépossession de leurs prérogatives. Le choix de privilégier la création d'un réseau de villes est apparu comme évident : les villes se sont illustrées dans l'histoire comme centres de rayonnement des cultures européennes. Elles peuvent donc à nouveau illustrer les différentes cultures, leurs spécificités locales tout en rappelant l'héritage culturel commun. L'architecture du réseau est caractérisée par cette souplesse et, de fait, les institutions européennes ont souvent recours à une structure en réseau pour leurs programmes et financements. La Commission européenne s'en sert pour promouvoir un sentiment européen : « *Elle a mis en place des réseaux intereuropéens fonctionnels, mais qui amènent les participants à développer une conscience européenne argumentée et à vivre une solidarité de fait* » (Marès, 2005, p.38) Les capitales européennes de la culture reposent sur cette idée de rapprocher les citoyens les uns des autres en dépassant les cadres nationaux, régionaux et locaux. Les structures en réseau encouragent la mobilité des citoyens et acteurs, favorisent le dialogue et l'échange (Bussi, 2009).

Cette action permet de diffuser un message d'unité, de promouvoir un sentiment d'appartenance commun et en même de montrer qu'une action culturelle communautaire est possible, à une époque où cela effraie certains Etats membres (Dubois, 2001). Il a donc fallu trouver un compromis entre les institutions européennes et les Etats membres. Ainsi, ce qu'on appelait à l'époque « ville européenne de la culture » a été créé délibérément sans règles précises. Cela a permis de disposer d'un statut assez souple pour répondre aux attentes des villes et des différents acteurs (Immler, Sackers, 2014).

L'idée de « coopération stratégique » (Bussi, 2009) se retrouve dans l'élaboration du statut de « ville européenne de la culture ». Celles-ci suscitent un consensus car elles offrent des opportunités à tous les acteurs. L'organisation y trouve un moyen de promouvoir un sentiment européen et les Etats profitent du rayonnement de l'évènement tout comme les villes qui souhaitent principalement participer au programme dans une optique de développement territorial. En outre, cette action symbolique ne demande pas beaucoup de financement de l'organisation puisqu'en moyenne, seul 1% du budget global des villes provenait de financements européens entre 1985 et 2004 (Autissier, 2005).

Les capitales européennes de la culture ont ainsi pu évoluer grâce à cette liberté en matière de règles et devenir un des programmes européens les plus appréciés du grand public mais aussi des différents acteurs. Les acteurs nationaux et locaux profitent du statut et de ses retombées promises et la Commission européenne y trouve un moyen d'essayer de développer la coopération communautaire en rappelant l'unité dans la diversité des Etats membres.

### **1.3.3 La promotion de la diversité des cultures avec un héritage commun**

L'Union européenne promeut la diversité des cultures depuis l'inclusion de la culture dans les compétences communautaires avec le traité de Maastricht, comme le mentionne l'article 167 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) (ex article 151 TCE) : « *L'Union contribue à l'épanouissement des cultures des États membres dans le respect de leur diversité nationale et régionale, tout en mettant en évidence l'héritage culturel commun* » (Union européenne, 2012 a, article 167, alinéa 1). La base légale des capitales européennes de la culture s'appuyant sur cet article, les capitales européennes de la culture font donc de même. La promotion d'un sentiment européen se fait donc sous la forme de la promotion de la diversité des cultures européennes et le rappel d'un héritage commun. Chaque ville portant le statut de CEC doit mettre en valeur ses spécificités mais aussi rappeler sa dimension européenne ; le choix est donc fait de promouvoir l'unité dans la diversité, ce qui rappelle la devise de l'UE.

Cette expression de « diversité des cultures avec un héritage commun » n'est pas anodine et relève d'un savant équilibre entre les Etats membres et l'organisation. Le terme de « diversité culturelle » est présent dans le vocabulaire de l'organisation mais plusieurs autres termes ont auparavant été privilégiés. On a ainsi pu parler d'« identité » puis d'« exception culturelle » avant d'arriver à la diversité culturelle. Ces passages d'un vocabulaire à l'autre reflètent les enjeux autour de la vision de l'organisation par les différents acteurs (Martin, 2016). Ainsi dans les années 1970, la notion d'identité culturelle européenne était au centre des débats entre

acteurs de l'organisation. Ces débats ont achoppé face aux résistances des gouvernements ayant peur de perdre leur souveraineté culturelle, et celle des opinions publiques nationales.

Les années 1980-1990 sont caractérisées par le passage à la défense de la diversité des cultures européennes. Cela s'est traduit par l'apparition de la notion d'exception culturelle. Celle-ci acquiert un sens particulier : en 1982, lors du congrès mondial de l'Unesco, Jack Lang, ministre de la culture a reconnu que la culture devait dorénavant se penser en lien avec l'économie : il faut lier les politiques culturelles publiques et les industries culturelles qui sont, elles, privées. Or, Jack Lang associe ce constat à une charge contre l'impérialisme culturel américain : l'exception culturelle devient alors symbole de la nécessité de protéger les biens culturels nationaux de la logique de marché induite par la mondialisation. « *Aussi, la formule, exception culturelle apparaît-elle particulièrement franco-française, essentiellement défensive, et probablement peu entraînant* » (Saez, Saez, 2012, p.32). Celle-ci est ainsi remplacée dans le milieu des années 1990 par la notion de « diversité culturelle », qui permet de sortir de ce cadre trop français.

La notion de diversité est apparue dans les années 1960 dans les réflexions menées à l'Unesco et a abouti en 2005 à la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles<sup>5</sup>. L'Union européenne y a adhéré en 2006, reconnaissant l'importance de promouvoir la diversité des cultures. La diversité culturelle est ainsi devenue importante dans le discours de l'organisation puisque sa devise, choisie en 2000 est « uni dans la diversité ». Le traité sur l'Union européenne (TUE) proclame la diversité culturelle comme un des objectifs de l'organisation : « *Elle respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique, et veille à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen* » (Union européenne, 2012 b, article 3, alinéa 3). Les différents acteurs trouvent un consensus autour de la diversité culturelle, terme assez souple pour convaincre les différentes parties prenantes. Les gouvernements et citoyens y voient un moyen de préserver leurs particularités nationales et de ne pas perdre leurs prérogatives nationales. L'organisation y trouve une notion souple, lui permettant de satisfaire les gouvernements nationaux et de promouvoir une unité en rappelant un héritage commun. En effet, ne disposant pas des moyens nécessaires de promouvoir un réel sentiment européen, la diversité des cultures avec un héritage commun permet d'éviter les écueils de la notion d'identité : « *Puisque le soi était insaisissable et que l'autre n'offrait pas de repères, il restait une solution de repli : concevoir le soi comme diversité* » (Luuke van Middelaar cité par Martin, 2016, p.258). Ce discours permet ainsi d'éviter de définir des limites précises sur le « nous » et le « eux », acte particulièrement compliqué pour l'organisation où les différents élargissements et l'existence de potentiels futurs élargissements rendent complexe toute délimitation.

---

<sup>5</sup> [http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL\\_ID=31038&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=31038&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)



Figure 3 : Carte des élargissements successifs de l'Union européenne



Source : Toute l'Europe, 2017, <https://www.touteurope.eu/actualite/les-elandissements-de-l-union-europeenne-de-6-a-28-etats-membres.html>

Les capitales européennes de la culture se caractérisent ainsi par une souplesse en matière de vocabulaire et de règlement qui permet de trouver le consensus des différents acteurs. L'organisation a en effet besoin de diffuser un sentiment européen pour gagner l'adhésion des citoyens mais son action requiert le consentement des différents acteurs. Cela a toutefois mené à une évolution du statut, l'objectif premier de rapprocher les citoyens les uns des autres étant parfois oublié.

## **2. Les changements de bases légales, un moyen de répondre aux évolutions des capitales européennes de la culture et de recadrer le statut.**

Le statut de ville européenne de la culture, devenu capitale européenne de la culture, a connu une évolution progressive qu'il s'agisse du type de villes désignées, de leurs programmes ou de leurs objectifs. Il est possible d'étudier ces transformations en s'intéressant aux trois bases légales qui se sont succédé jusqu'ici pour fixer le fonctionnement des CEC : la Résolution 85/C 153/02 (1985-2004), la Décision 1419/1999/CE (2005-2009) et la Décision 1622/2006/CE (à partir de 2010). La figure 4 représente les différentes villes capitales européennes de la culture et précise la base légale qui était alors en vigueur. Cette carte sera décrite plus précisément dans les sections suivantes, mais en ce qui concerne la répartition des villes, l'action de l'Union européenne induit l'égalité entre Etats membres. Ainsi, en 2019, les 27 Etats membres auront eu au moins une fois une ville désignée CEC, comme le montre la figure 5.

**Figure 4 : Carte des villes et capitales européennes de la culture de 1985 à 2019**



**Chronologie des capitales (ou villes) européennes de la culture désignées selon les modalités de la base légale :**

- Résolution 85/C 153/02
- Décision 1419/1999/CE
- Décision 1622/2006/CE<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Le processus de désignation commençant six ans avant l'année du titre, cette nouvelle base légale entrée en vigueur en 2007 est accompagnée pour les années 2011 et 2012 de dispositions transitoires.

De plus, les capitales européennes de la culture de 2010 sont sélectionnées selon le processus de la Décision 1419/1999/CE mais sont soumises au processus de suivi de la Décision 1622/2006/CE.

Source : fond de carte : Natural Earth, <http://www.naturalearthdata.com/> ; données : Commission européenne, [https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/capitals-culture-25-years\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/capitals-culture-25-years_en.pdf) ; Ombeline Pierrard, juin 2018

**Figure 5 : Tableau de la répartition des villes et capitales européennes de la culture par Etat de 1985 à 2019**

Etat	Nombre de villes capitales européennes de la culture	Etat	Nombre de villes capitales européennes de la culture
Belgique	4	République Tchèque	2
Espagne	4	Royaume-Uni	2
France	4	Suède	2
Italie	4	Chypre	1
Grèce	3	Estonie	1
Allemagne	3	Hongrie	1
Pays-Bas	3	Islande	1
Portugal	3	Lettonie	1
Autriche	2	Lituanie	1
Danemark	2	Malte	1
Finlande	2	Roumanie	1
Irlande	2	Slovaquie	1
Luxembourg	2	Slovénie	1
Norvège	2	Turquie	1
Pologne	2	Bulgarie	1
		<b>Total</b>	<b>60</b>

Source : Commission européenne, [https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/capitals-culture-25-years\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/capitals-culture-25-years_en.pdf) ; Ombeline Pierrard, juin 2018

## 2.1 De 1985 à 2004, une évolution rapide du statut

La Résolution 85/C 153/02 instituant les villes européennes de la culture (13 juin 1985) a établi des règles très souples. Il ne s'agit pas d'une action de l'organisation, celle-ci ne disposant pas encore d'un cadre légal pour une action communautaire dans le domaine culturel. Il s'agit donc d'une initiative intergouvernementale. Face à cette souplesse, le statut a vite pris de nouvelles orientations et ce dès ses premières années d'existence.

### 2.1.1 Une initiative intergouvernementale

De 1985 à 2004, la sélection des villes européennes de la culture s'effectuait via le Conseil des ministres, et le Conseil désignait ensuite de manière officielle par un vote à l'unanimité la ville choisie. La désignation des villes s'effectuait donc par les ministres nationaux sans l'expertise d'experts internationaux, sans évaluations formelles des candidatures (Commission européenne, 2012). La Résolution 85/C 153/02 mentionne que « *Les États membres se succèdent en principe par ordre alphabétique. Ils peuvent toutefois modifier, d'un commun*

*accord, l'ordre chronologique des manifestations* » (Communauté économique européenne, 1985). Dans les faits l'ordre alphabétique n'a pas été appliqué, comme le montre la figure 6. Les autres villes à se succéder n'ont pas plus respecté l'ordre alphabétique. La décision résulte de discussions et de négociations au sein du Conseil des ministres. Ainsi, Manuel Maria Carrilho, ministre de la culture du Portugal de 1995 à 2000, soucieux de remédier aux défis culturels de son pays (développement d'industries culturelles, sauvegarde du patrimoine, etc.) a lors de ses différentes initiatives réussi à obtenir le statut de capitale européenne de la culture pour Porto pour 2001 (Autissier, 2005).

**Figure 6 : Tableau des villes et capitales européennes de la culture de 1985 à 2004**

Année	Ville	Etat	Capitale nationale	Année	Ville	Etat	Capitale nationale
1985	Athènes	Grèce	oui	2000	Avignon	France	non
1986	Florence	Italie	non	2000	Bergen	Norvège	non
1987	Amsterdam	Pays-Bas	oui	2000	Bologne	Italie	non
1988	Berlin	Allemagne	oui	2000	Bruxelles	Belgique	oui
1989	Paris	France	oui	2000	Helsinki	Finlande	oui
1990	Glasgow	Royaume-Uni	non	2000	Cracovie*	Pologne	non
1991	Dublin	Irlande	oui	2000	Prague	République Tchèque	oui
1992	Madrid	Espagne	oui	2000	Reykjavik	Islande	oui
1993	Anvers	Belgique	non	2000	St-Jacques-de-Compostelle	Espagne	non
1994	Lisbonne	Portugal	oui	2001	Rotterdam	Pays-Bas	non
1995	Luxembourg	Luxembourg	oui	2001	Porto	Portugal	non
1996	Copenhague	Danemark	oui	2002	Bruges	Belgique	non
1997	Thessalonique	Grèce	non	2002	Salamanque	Espagne	non
1998	Stockholm	Suède	oui	2003	Graz	Autriche	non
1999	Weimar*	Allemagne	non	2004	Gênes	Italie	non
				2004	Lille	France	Non

\* ancienne capitale

Source : Commission européenne, [https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/capitals-culture-25-years\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/capitals-culture-25-years_en.pdf) ; Ombeline Pierrard, juin 2018

Le choix des villes relevait d'autant de la négociation que la Résolution ne donnait pas de critères de sélection. La seule précision concerne le fait que, chaque année, est désignée parmi les Etats membres une ville européenne de la culture. De 1985 à 1999, une seule ville est nommée par an. 2000 est une année spéciale puisque, pour marquer le passage du millénaire, 9 villes sont désignées. Toutes les villes candidates se voient en effet accorder le titre ; cela marque donc un précédent et les années 2001, 2002 et 2004 auront chacune deux capitales européennes de la culture. L'an 2000 marque également la première participation d'Etats tiers avec la désignation des villes de Cracovie, Prague et Reykjavik comme CEC.

En 1990, le Conseil des ministres dresse un premier bilan car les villes sont déjà désignées jusqu'en 1996, moment où tous les Etats membres auront pu participer. Face au constat de la popularité du statut, la Conclusion (90/C 162/01) permet d'ouvrir les villes européennes de la culture aux Etats « *européens se fondant sur les principes de la démocratie, du pluralisme et de l'Etat de droit* » (Conseil, 1990). Des précisions sur le mode de sélection des villes ont quant

à elles été apportées par la Conclusion (92/C 336/02) du Conseil des ministres de la culture du 12 novembre 1992. En plus de rappeler la possibilité pour les Etats tiers de participer, cette Conclusion établit des critères de sélection. Cependant, ceux-ci ne sont pas exclusifs ; d'autres critères peuvent être privilégiés. Il n'existe donc toujours pas de cadre contraignant pour la sélection des villes.

Parmi les critères établis, il est intéressant de voir qu'il est précisé que : « c) *Les villes désignées pour des années consécutives ne devraient pas appartenir à la même zone géographique ; d) Il conviendrait de trouver un équilibre entre les capitales et les villes de province* » (Conseil de l'Union européenne, 1992). L'idée est donc de rechercher un équilibre géographique entre Etats membres, mais également entre types de villes. En effet, en 1992, sur les huit villes européennes de la culture à avoir eu lieu ou en cours, six sont des capitales nationales (cf. figure 6). Cet équilibre est trouvé puisqu'entre 1985 et 2004, sur trente villes européennes de la culture, quatorze sont des capitales nationales (l'équilibre est facilité car les Etats sont alors amenés à participer une deuxième fois et de nouvelles villes sont ainsi choisies dans les Etats où les capitales ont déjà participé : France, Grèce, Allemagne, etc.).

Des précisions sont donc vite apportées pour délimiter plus précisément le cadre des villes européennes de la culture. La forme d'initiative intergouvernementale ne laisse que peu de place aux institutions européennes. Leur rôle s'arrête après l'octroi du titre, laissant aux équipes des villes la liberté de faire leurs propres choix. Cela se traduit par des programmes très variés, que cela soit en durée (de 4 mois à un an), en teneur ou en portée (Sassatelli, 2002).

### **2.1.2 Un éloignement progressif de l'objectif initial**

Les villes, puis capitales, européennes de la culture devaient initialement servir à rapprocher les citoyens européens les uns des autres en mettant en valeur la diversité des cultures et leur héritage commun. Cependant, le statut a vite évolué, témoignant de l'utilisation qu'en ont faite les différents acteurs. En effet, si les institutions européennes sont intéressées à l'idée de promouvoir un sentiment européen, les Etats membres ont privilégié les « *enjeux de politique nationale* » (Bussi, 2009, p.189). Ils ont privilégié les cinq premières années des villes déjà vues comme des centres culturels (cf. figure 6). Les enjeux des villes européennes de la culture étaient alors moindres, la culture ne nécessitant pas de réelle mise en valeur dans des villes où elle l'était déjà. Par conséquent, le programme culturel ne durait pas un an, et les budgets étaient relativement faibles. Ces premières éditions s'apparentaient donc plus à des festivals culturels, une forme demandant beaucoup moins de préparation que la mise en place d'un réel programme culturel d'un an (Immler, Sakkers, 2014).

De manière générale, les villes et capitales européennes de la culture de 1985 à 2000 sont majoritairement composées de grands centres urbains, et de beaucoup de capitales nationales, « *lieux d'investissement symbolique consacré à l'échelle nationale* » (Autissier, 2005, p.366). Cependant, 1990 a marqué un tournant avec Glasgow, qui est une référence parmi les villes européennes de la culture. Il s'agit d'un changement pour plusieurs raisons : il ne s'agit pas d'un centre culturel reconnu et l'Etat national (le Royaume Uni) est peu impliqué, ce qui laisse

une plus grande marge de manœuvre aux acteurs urbains. Glasgow a été une réussite car les dirigeants de la ville étaient très volontaires : ils étaient motivés par l'idée de changer l'image de leur ville et les autres acteurs locaux et régionaux ont soutenu le projet.

Ce statut pour Glasgow s'inscrit dans une stratégie plus globale : dès les années 1980, dans un contexte de désindustrialisation les acteurs régionaux écossais ont privilégié une réorientation de la ville vers la culture. La ville de Glasgow fut la première à montrer l'intérêt du statut de ville européenne de la culture pour les villes industrielles désireuses de changer d'image grâce à la culture. Une autre raison de ce succès est que le Royaume-Uni eut l'idée d'organiser une compétition nationale pour choisir la meilleure candidature, ce qui permit aux villes de commencer dès 1986 à réfléchir à leur projet. Glasgow fut sélectionnée face à Edimbourg, Bath, Bristol, Cambridge, Cardiff, Leeds, Liverpool et Swansea. Glasgow a ainsi pu disposer de quatre ans de préparation (Autissier, 2005). La base légale ne donnant pas de dates limites de désignation, les autres villes européennes de la culture ont pour la majeure partie été désignées deux ans avant l'année du titre. Ce temps de préparation plus long a permis à l'équipe de Glasgow de proposer un programme culturel d'une durée d'un an, ce qui n'était encore jamais arrivé. En outre, la mise en place de l'évènement a été pour la première fois confiée à une équipe d'experts, montrant l'intérêt, pour la municipalité, de ne pas diriger le projet.

Glasgow, ville européenne de la culture en 1990 (cf. figure 4, p.24), a ainsi proposé 300 évènements, 10 000 spectacles et de nombreuses expositions en passant de l'hommage au chantier naval de la ville (avec la reconstitution d'un bateau abritant un musée) à Pavarotti ou aux Rolling Stones. Cela a ainsi entraîné une hausse du tourisme de 50% (Autissier, 2005). Il s'agit donc de la preuve que des grandes et moyennes villes non définies comme centres culturels peuvent réussir à organiser un évènement mêlant programme artistique de qualité et succès en terme économique (hausse du tourisme, attrait d'investissements étrangers). Glasgow devient donc un modèle en matière d'organisation pour les villes européennes de la culture.

Le statut de ville européenne de la culture a donc acquis une nouvelle dimension. S'il tirait auparavant sa force de la notoriété des villes désignées, il devient un avantage recherché pour des villes de moindre ampleur. Pendant ces premières années, la promotion d'un sentiment européen passe alors en arrière-plan. Les équipes des villes et les gouvernements nationaux privilégient le renforcement de la visibilité internationale de la ville (attirer plus de touristes), la construction, rénovation des infrastructures culturelles. Ainsi, l'intérêt porté à la culture n'intervient qu'une fois ces préoccupations remplies (Bussi, 2009). Glasgow, ville modèle ne met pas en avant la dimension européenne, mais privilégie le développement urbain et le changement d'image.

### **2.1.3 Un manque de dimension européenne**

Jusqu'en 1994, toute dimension européenne était absente des villes européennes de la culture. Chaque équipe dirigeante mettait en avant les atouts de sa ville plutôt que de présenter l'héritage commun européen. C'est ainsi que le Parlement européen a reproché dans un bilan datant de

1995 « aux "Villes européennes de la culture" leur "narcissisme" et leur manque de référence à leurs liens européens » (Autissier, 2005).

Un rapport sur les villes et capitales européennes de la culture sur une période allant de 1995 à 2004 (Palmer/Rae associates, 2004), permet d'avoir accès à des informations plus précises. Les équipes des villes interrogées, y ont toutes affirmé avoir apporté une dimension européenne à leur programme culturel. Elles ont apporté des réponses différentes à cette promotion de la dimension européenne. Le rapport en distingue six différentes : la promotion d'artistes européens, la coopération entre artistes de différents pays, le développement de thèmes européens, la mise en valeur d'éléments historiques, l'héritage européen de la ville CEC, un partenariat avec d'autres villes européennes ou encore la promotion du tourisme européen. Toutefois, les auteurs du rapport concluent que la dimension européenne n'était pas un élément central des programmes culturels des villes (Palmer/Rae associates, 2004). En effet, elle n'était pas la priorité des acteurs et est donc restée peu développée, d'autres objectifs ayant été privilégiés. Glasgow, ville portuaire à l'image industrielle a ainsi montré la possibilité de changer d'image, d'aider au développement urbain. Son modèle a été suivi par d'autres villes du même type : Dublin en 1991, Anvers en 1993 ou encore Rotterdam en 2001 (Immler, Sakkers, 2014). Ce glissement d'objectif des villes et capitales européennes de la culture est facilité par le fait que la base légale ne fournissait aucune obligation pour les programmes de développer en priorité la dimension européenne.

L'année 2000 avec ses 9 villes européennes de la culture, illustre bien le manque de dimension européenne. Les institutions européennes ont encouragé les 9 villes à coordonner leurs programmes de manière à créer un espace culturel européen pour l'année. Pour réaliser ce travail commun, l'Association des Villes Européennes de la Culture de l'an 2000 (AVEC) a vu le jour. La première réunion de l'AVEC<sup>6</sup>, regroupant les équipes organisatrices des villes s'est tenue en 1996. Ainsi, pendant la préparation, un intérêt important a été porté à la dimension européenne. Cependant cet élan n'a pas duré et finalement les villes n'ont partagé que peu de projets entre elles. Ainsi en 2000, lors de la dernière réunion de l'organisation, il a été décidé de mettre fin à celle-ci (l'AVEC). Robert Palmer<sup>7</sup> a déclaré durant une interview : « *My view is that it was an interesting experiment, but it did not really work, except on an entirely symbolic level. It's very nice, I suppose, to look at the map of Europe with nine dots, you know, all connected: three in the North, three in the Centre, three in the South, some former Eastern European cities, some not, some big, some small, and then you can create some kind of symbolism about European diversity. But on a practical level I think the disadvantages far outweigh the advantages* ». (Palmer cité par Sassatelli, 2002 p.443). La dimension symbolique a dépassé le réel poids de la dimension européenne, l'idée s'est révélée trop complexe à mettre en place. La dimension européenne prévue initialement ne s'est pas réalisée qu'il s'agisse de la coopération entre les neuf villes ou de leurs programmes individuels. En effet, ces programmes

---

<sup>6</sup> Dans la suite de ce mémoire, le sigle AVEC est utilisé pour mentionner l'Association des Villes européennes de la Culture de l'an 2000.

<sup>7</sup> Robert Palmer est le responsable du développement et de la gestion de la ville européenne de la culture de Glasgow (1990) et a publié un rapport sur les villes et capitales européennes de la culture de 1985 à 2004 (Palmer/Rae associates, 2004) pour la Commission européenne.



ne comportaient pas de thèmes européens. La dimension européenne devait provenir de la coopération entre les différents Etats ; or celle-ci a été beaucoup plus faible que prévu.

Ce manque de thème européen qui se retrouve dans les autres villes européennes de la culture provient d'un raisonnement pratique des institutions européennes. Un acteur de la Commission européenne a ainsi expliqué à Monica Sassatelli « *We are looking more for a high level of cooperation than a "European" theme. Many of the projects we support look at regional/local culture, but are promoting them at a European level. This allows a European dimension to be claimed without ever having to single out what constitutes the 'common cultural heritage' often referred to* » (un membre de la Commission européenne cité par Sassatelli, 2002, p. 445). Ne pas définir précisément ce qu'est l'héritage commun européen a ainsi permis de rendre le statut de villes européennes de la culture attractif en évitant des tensions entre acteurs qui auraient résulté de la recherche d'une définition précise. Cela donne également une liberté aux équipes dirigeantes pour l'établissement d'un programme, mais entraîne une faiblesse de la dimension européenne, les villes privilégiant leur développement. Les institutions européennes ont donc par la suite fait évoluer la base légale des capitales européennes de la culture pour remédier aux différentes faiblesses de celle en vigueur, dont le manque de dimension européenne.

## **2.2 La Décision 14/1999/CE, la création d'un système plus équilibré (2005-2009)**

Cette Décision a offert une nouvelle base légale aux capitales européennes de la culture pour remédier aux faiblesses de l'ancienne. En raison de la désignation des villes réalisée plusieurs années en avance, la première capitale européenne de la culture à être concernée par la Décision 14/1999/CE est Cork (Irlande) en 2005.

### **2.2.1 Une action communautaire**

Les villes européennes de la culture étant un succès en matière de hausse du tourisme, de développement culturel et de retombées médiatiques, la Décision 14/1999/CE du parlement européen et du conseil du 25 mai 1999 les a transformées en capitales européennes de la culture. L'objectif reste le même : « *mettre en valeur la richesse, la diversité et les traits caractéristiques communs des cultures européennes et à contribuer à améliorer la connaissance que les citoyens européens ont les uns des autres* » (Union européenne, 1999). La nouveauté se trouve dans la volonté de mettre en place un fonctionnement plus clair et transparent pour la désignation des villes.

L'initiative intergouvernementale se transforme en une action de l'Union européenne pour plus d'efficacité (cela est désormais possible puisque le traité de Maastricht a inscrit la culture dans les compétences de l'organisation). Les capitales européennes de la culture passent sous le contrôle de la Commission européenne, plus particulièrement de la direction générale de

l'éducation et de la culture (DG EAC). Il s'agit du service de la Commission en charge de l'éducation, de la formation, de la jeunesse, des sports et de la culture. La DG EAC<sup>8</sup> a ainsi pu développer une expérience en matière de coopération avec les différents acteurs des capitales européennes de la culture : les équipes des villes désignées, les villes candidates ou encore les Etats membres (Commission européenne, 2012).

La Décision 14/1999/CE introduit un nouveau système de sélection des villes, « *considérant qu'il y a lieu, compte tenu de l'importance et des répercussions de la manifestation « Ville de la culture », d'instaurer un système de désignation par rotation permettant à chaque État membre de voir désigner une de ses villes à intervalles réguliers* » (Union européenne, 1999). Une liste chronologique, élaborée en accord avec les Etats, est ainsi créée pour permettre une désignation des villes plus transparente et équitable grâce à un système rotatif. En effet, l'équité entre Etats membres est recherchée, les capitales européennes de la culture doivent être réparties de manière équitable entre Etats membres pour assurer une réelle promotion de la diversité des cultures européennes. Le choix de la liste chronologique permet donc d'éviter une compétition ouverte entre Etats membres qui aurait été en défaveur des plus petits et de ceux disposant de moyens plus limités (Commission européenne, 2012). Cette liste nomme donc les Etats qui devront chaque année sélectionner une ou plusieurs villes.

La liste chronologique permet également aux villes de se préparer longtemps à l'avance en sachant quand leur pays participera. Ainsi, dès 1999 lors de la publication de la Décision, les villes ont pu savoir que l'Irlande participerait en 2005, le Royaume-Uni en 2008, etc. En outre, les Etats membres doivent dorénavant annoncer quatre ans avant l'année du titre, la ou les villes qu'ils nomment, pour qu'un jury puisse ensuite sélectionner la ville la plus apte à obtenir le statut de capitale européenne de la culture. Un jury d'experts indépendants est ainsi créé pour étudier ces candidatures ; il rédige un rapport sur la ou les candidatures qu'il transmet à la Commission, au Parlement européen et au Conseil. Par la suite, le Parlement dispose de trois mois pour émettre un avis à la Commission s'il le souhaite, après quoi le Conseil désigne officiellement la ville capitale européenne de la culture. Le Conseil doit s'appuyer pour cela sur le rapport du jury, l'avis du Parlement européen et les recommandations de la Commission (Union européenne, 1999).

### **2.2.2 La création d'un jury, une compétition en trompe-l'œil**

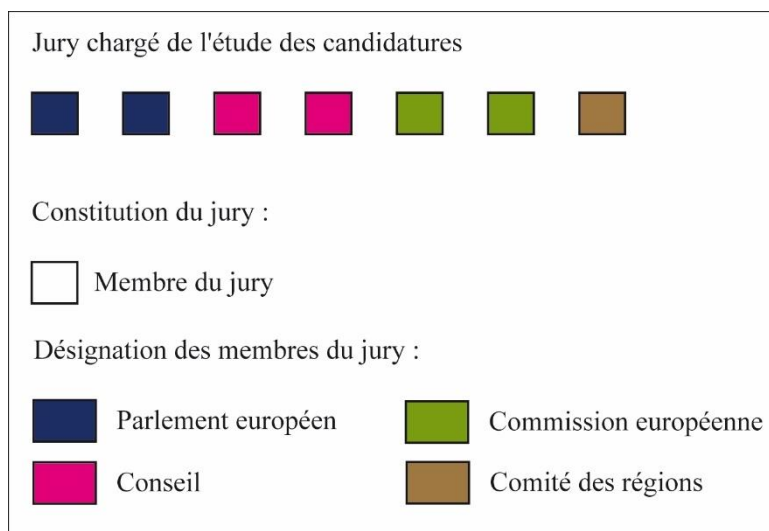
Le jury nouvellement créé, a une composition précise et résulte d'une recherche d'équilibre entre les institutions européennes. Ainsi, ce jury regroupe 7 experts indépendants du secteur culturel (cf. figure 7), dont deux sont nommés par la Commission, deux par le Conseil, deux par le Parlement européen et un par le Comité des régions (Union européenne, 1999). De cette façon, chaque institution européenne est représentée. Les villes candidates doivent dorénavant réaliser un dossier de candidature précis présentant leur projet culturel. Ce dossier doit présenter la dimension européenne que la ville entend présenter (courants culturels européens, dialogue

---

<sup>8</sup> Dans la suite de ce mémoire le sigle DG EAC est utilisé pour mentionner la direction générale de l'éducation et de la culture de la Commission européenne.

interculturel, etc.), les coopérations avec d'autres Etats, les retombées économiques et sociales, etc.

**Figure 7 : Schéma de la composition du jury selon la Décision 1419/1999/CE**



Source : Eur-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html> ; Ombeline Pierrard, juin 2018

Cependant, il n'existe toujours pas de réelle compétition entre villes d'un même Etat pour obtenir le statut de CEC. La Décision 14/1999/CE n'apporte pas de règles spécifiques concernant les modalités de désignation des villes par les Etats. Ce mode de fonctionnement a mené à des approches variées : la Lituanie (2009) et le Luxembourg ont nommé une seule ville alors que l'Irlande (2005) en a proposé 5 (Ecorys, 2011 a). Les Etats disposent donc d'une grande liberté d'action avec cette base légale ; ils peuvent choisir le nombre de villes à présenter au jury, mais aussi les critères qu'ils souhaitent appliquer pour choisir la ou les villes à présenter au jury. Ils n'étaient pas obligés d'impliquer la Commission pour leur choix de villes, et aucun ne l'a fait. Certains Etats ont choisi quant à eux d'ouvrir un appel à candidature pour sélectionner les villes : c'est le cas du Royaume-Uni où douze villes ont candidaté pour devenir capitale européenne de la culture de 2010. Un appel à candidature pour l'année 2008 a également eu lieu en Autriche mais une seule ville, Linz, s'est portée candidate. L'appel à candidature national reste cependant un cas rare ; l'absence de règles a mené la plupart des Etats à ne proposer qu'une candidature au jury. Cela ne lui permet pas d'effectuer une sélection, il ne peut pas réellement rejeter une candidature quand une seule ville lui est présentée. Dans ce cas, le choix final dépend plus de l'Etat que du jury ; celui-ci est alors court-circuité (Ecorys, 2011 a).

Si les Etats ne disposent pas de critères à suivre pour sélectionner les villes, des critères sont créés pour le jury. Ils ont pour but de guider le jury dans la rédaction des rapports sur les villes présentées par les Etats membres (rapport qui est ensuite transmis aux institutions européennes). Ces critères apparaissent en annexe de la Décision 14/1999/CE (il est également conseillé aux villes de les prendre en compte pour la création de leur programme culturel, mais rien ne les y oblige). Ces critères sont au nombre de douze, et évoquent l'évolution de la manière dont les capitales européennes de la culture sont appréhendées. En effet, aux critères concernant les aspects culturels et la dimension européenne ont été adjoints certains critères qui concernent les retombées économiques et sociales. Le statut doit servir en plus de promouvoir un sentiment

européen, à renforcer la cohésion sociale et à faciliter l'accès des jeunes à la culture. Les retombées économiques des capitales européennes de la culture sont également énoncées : le statut peut aider au développement économique, accroître le tourisme et les emplois (Union européenne, 1999). Les capitales européennes de la culture n'ont plus pour unique but officiel la promotion d'une diversité des cultures et d'un héritage commun ; elles participent également au développement urbain.

### 2.2.3 Entre nouveauté et perpétuation, un résultat toujours insatisfaisant

Le 1<sup>er</sup> mai 2004, dix nouveaux Etats membres rejoignent l'Union européenne (Chypre, la République Tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République Slovaque et la Slovénie). La liste chronologique établie par la Décision 1419/1999/CE<sup>9</sup> doit donc être modifiée pour permettre à ces Etats de participer aux capitales européennes de la culture. Elle est ainsi amendée par la Décision 649/2005/CE (Union européenne, 2005), afin de permettre aux nouveaux Etats membres de participer dans des délais rapprochés. L'ordre de la liste ne change pas, la modification porte sur le nombre de CEC par an : à partir de 2009, deux Etats membres accueillent une CEC, alors que seul un était prévu dans la liste établie par la décision de 1419/1999/CE. Ainsi, tous les ans, au moins deux villes sont nommées CEC : une d'un Etat membre plus ancien, et une d'un Etat membre plus récent. Comme le montre la figure 8, il y a également eu deux CEC par an en 2007 et 2008. Ces doubles participations relèvent cependant de l'article 4 de la Décision 1419/1999/CE qui permet aux Etats tiers de participer (Union européenne, 1999, article 4). En 2007, Luxembourg est nommé avec Sibiu<sup>10</sup> (Roumanie), et en 2008, Liverpool est aux côtés de Stavanger (Norvège). L'année 2010<sup>11</sup> compte ainsi 3 capitales européennes de la culture : Essen (Allemagne) et Pécs (Hongrie) pour les Etats membres et Istanbul pour la Turquie, Etat tiers.

**Figure 8 : Tableau des capitales européennes de la culture de 2005 à 2009**

Année	Ville	Etat	Année	Ville	Etat
2005	Cork	Irlande	2008	Liverpool	Royaume-Uni
2006	Patras	Grèce	2008	Stavanger	Norvège
2007	Sibiu	Roumanie	2009	Vilnius	Lituanie
2007	Luxembourg	Luxembourg	2009	Linz	Autriche

Source : Commission européenne, [https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/capitals-culture-25-years\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/capitals-culture-25-years_en.pdf) ; Ombeline Pierrard, juin 2018

Avec cet élargissement, les capitales européennes de la culture sont soumises à de nouveaux enjeux. L'adhésion de nouveaux Etats a nécessairement un impact sur le sentiment européen qui doit être repensé pour les nouveaux citoyens comme pour les anciens. Cet élargissement a

<sup>9</sup> Cette liste nomme des Etats pour la période 2005-2019.

<sup>10</sup> La Roumanie rejoint l'Union européenne en 2007, année du titre de Sibiu, mais sa participation de 2007 relève de celle d'un Etat tiers.

<sup>11</sup> L'année 2010 est un cas particulier car elle dépend pour la sélection des villes de la Décision 14/1999/CE mais la Décision 1622/2006/UE introduit une phase de suivi qui s'applique aux CEC désignées pour 2010.

été le premier à provoquer de fortes interrogations sur l'identité dans les opinions publiques nationales (France, Pays-Bas, Allemagne, etc.) Cela s'explique par la création de l'impression « *d'une extension apparemment indéfinie qui caractériserait une Europe sans limites ne parvenant pas à prendre au sérieux la question pourtant essentielle du territoire (limite de la sécurité et délimitation d'une communauté comme cadre d'appartenance et d'identification)* » (Fondation Robert Schuman, 2017). Ces réflexions et tensions autour des questions de l'identité ont été renforcées par le fait que l'intégration de dix nouveaux Etats dont une majorité d'Europe centrale et de l'Est, a rendu plus compliquée l'existence d'un sentiment d'appartenance commun pour de nombreux citoyens. Or, les capitales européennes de la culture, ont justement pour but de montrer l'héritage commun dans la diversité culturelle. Dans ce cas, un de leur défis à partir de cet élargissement peut s'apparenter à montrer aux citoyens de l'Est et de l'Ouest leurs différentes cultures et leurs points communs. La culture n'a pas été convoquée pour ce passage de 15 membres à 25 membres, ce qui ne peut qu'être dommageable. En effet, « *la culture s'avère un instrument très précieux dans le dialogue intra-européen, Adam Mickiewicz ou le Prix Nobel polonais Czeslaw Milosz face au plombier polonais, le prix Nobel tchèque Jaroslav Seifert ou le peintre Josef Sima face au routier tchèque* » (Marès, 2005). Nominer chaque année une ville d'un ancien Etat membre et une d'un nouvel Etat peut ainsi aider à ce dialogue intra-européen, rapprocher les citoyens en luttant contre les idées reçues. En effet, les villes nommées la même année sont encouragées à développer un lien entre leurs programmes culturels respectifs.

Cependant, les capitales européennes de la culture, telles qu'elles sont instituées par la Décision 14/1999/CE, comportent toujours des limites. La dimension européenne n'est toujours pas assez présente ; elle reste le plus souvent trop secondaire (Immler, Sackers, 2014). Il est également apparu que le nouveau fonctionnement des CEC ne permettait pas de repérer les difficultés rencontrées par les villes, et encore moins d'y apporter une réponse. Ainsi, la Commission européenne a pu aider l'équipe de Vilnius (2009) de manière informelle pour le développement de son projet mais elle n'a pas eu la possibilité de formuler ses inquiétudes de manière officielle. La Commission n'a donc pas les moyens d'assurer une phase de suivi pour accompagner les villes dans le développement de leur programme culturel, ce que celles-ci plébiscitent (Ecorys, 2011 a). Face aux problèmes toujours présents, une nouvelle base légale est mise en place. La Décision 1622/2006/CE revoit les règles énoncées par la Décision 1416/1999/CE, celle-ci n'étant pas jugée pleinement satisfaisante.

### **2.3 La Décision 1622/2006/CE, des modifications pour remédier aux dysfonctionnements**

Cette nouvelle décision conserve la forme générale précédente des capitales européennes de la culture tout en apportant certains changements. L'objectif général des capitales européennes de la culture reste le même mais l'encadrement des villes est désormais plus strict, qu'il s'agisse de la phase de candidature ou de l'accompagnement des villes désignées. Cette nouvelle

décision s'applique pleinement aux capitales européennes de la culture à partir de 2013, celles de 2010, 2011 et 2012 dépendant de dispositions transitoires.

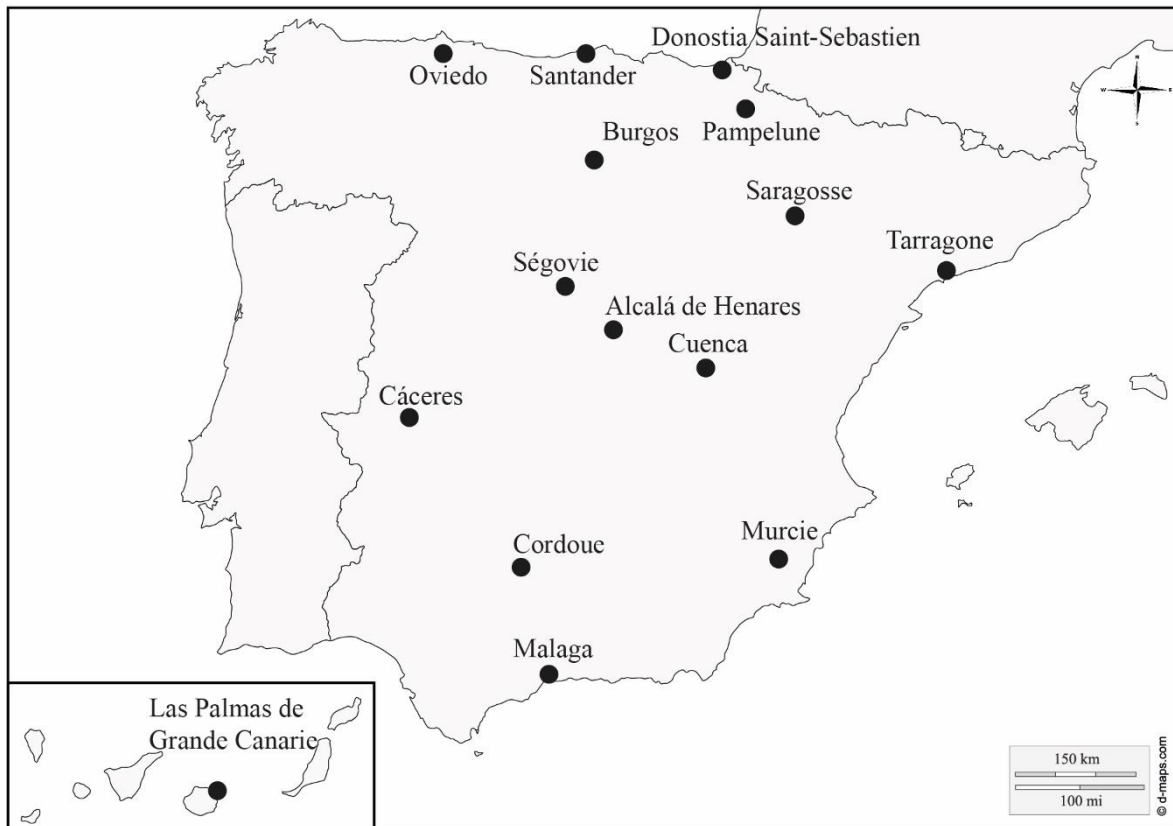
### **2.3.1 La mise en place d'un processus de compétition entre villes générant plusieurs candidatures**

La Décision 1622/2006/CE conserve la liste chronologique des Etats membres et l'ordre établi jusqu'en 2019 tout en y ajoutant la Roumanie et la Bulgarie qui intègrent l'Union européenne le 1<sup>er</sup> janvier 2007. La nouveauté se trouve dans la création d'un processus de sélection compétitive des villes. En effet, il y a désormais une compétition ouverte au sein de chaque Etat membre. Celle-ci se déroule en deux étapes pour déterminer au sein des deux Etats membres nommés chaque année quelles seront les deux villes désignées capitales européennes de la culture.

Une phase de présélection débute six ans avant l'année du titre. L'Etat membre concerné publie un appel à candidature et les villes désireuses de participer ont 10 mois pour y répondre en présentant une ébauche de leur programme. Pendant cette période, l'Etat membre organise une réunion pour informer les villes candidates. Après avoir examiné les candidatures, le jury de sélection donne une liste réduite des villes candidates capables, selon lui, d'accueillir la manifestation. Il donne également des recommandations à ces villes pour améliorer leur candidature (Ministère français de la culture). Commence alors la phase de sélection lors de laquelle les villes de la liste réduite peaufinent leur programme. A la fin de cette phase, le jury recommande une ville pour chaque Etat membre et lui donne des conseils pour préparer l'année du titre. En s'appuyant sur les rapports du jury, chaque Etat membre transmet la candidature d'une ville aux institutions européennes. Le Conseil des ministres européen désigne alors officiellement les deux villes de l'année du titre (La désignation intervient quatre ans avant l'année de la manifestation) (Ministère français de la culture). Si l'Etat gère l'appel à candidature, la Commission européenne suit tout de même la sélection des villes.

Le nombre de candidatures varie fortement selon les Etats. Dans certains pays on ne compte qu'une seule candidature comme en Belgique pour 2015, contre 15 en Espagne pour 2016 (Ecorys, 2011 a). La variation du nombre de candidatures peut s'expliquer par le fait que certains Etats disposent de moins de candidats potentiels : des pays de petite ou moyenne superficie comme le Portugal ou la Belgique ont déjà accueilli plusieurs capitales européennes de la culture (Commission européenne, 2012) (cf. figure 5, p.25). Le nombre de candidatures élevé comme en Espagne où des villes de tout l'Etat ont participé montre l'attrait du statut de capitale européenne de la culture.

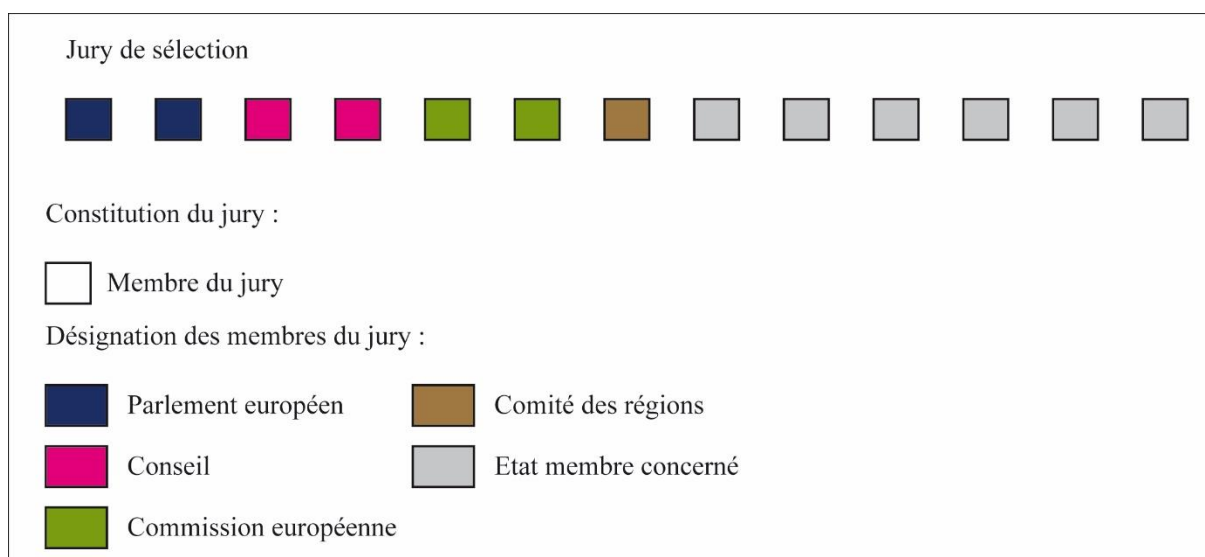
**Figure 9 : Carte des villes espagnoles candidates pour le statut de CEC 2016**



Source : fond de carte : d-maps, [http://d-maps.com/carte.php?num\\_car=2198&lang=fr](http://d-maps.com/carte.php?num_car=2198&lang=fr) ; données : Jury de sélection, [https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/files/ecoc-2016-preselection-spain\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/files/ecoc-2016-preselection-spain_en.pdf) ; Ombeline Pierrard, juin 2018

Le jury dispose avec cette nouvelle forme de compétition d'un rôle plus important qu'avec la Décision 1419/1999/CE. En effet, il examine désormais toutes les candidatures et non plus les seules transmises par les Etats. En outre, il rencontre les équipes des villes candidates lors de deux réunions : une lors de la phase de présélection et une autre pendant la phase de sélection. La composition du jury a également évolué : il compte désormais 13 membres (cf. figure 10, p.37). Aux 7 membres choisis par les institutions européennes (2 par le Conseil, 2 par la Commission, 2 par le Parlement européen et un par le comité des régions), renouvelés par tiers (2+2+3) sont désormais adjoints 6 membres choisis par l'Etat membre en accord avec la Commission européenne (Union européenne, 2006, article 6). Les membres européens sont majoritaires (7 contre 6) et la présidence du jury revient obligatoirement à un de ces 7 jurés. Cette composition mixte du jury est pressentie comme efficace, car reposant sur un équilibre entre experts nationaux et européens. Ainsi, les membres nommés par l'Etat membre apportent des connaissances du contexte national à l'expertise internationale des membres européens (Ecorys, 2011 a).

**Figure 10 : Schéma de la composition du jury de sélection selon la Décision 1622/2006/CE**



Source : Eur-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html> ; Ombeline Pierrard, juin 2018

Ce nouveau processus de compétition est apprécié des participants et des différentes parties prenantes. Les équipes des villes voient notamment dans l'expertise du jury une aide pour mettre au point des candidatures de meilleure qualité. Les institutions européennes sont également satisfaites, considérant que le nouveau mode de compétition est clair, équitable et permet de sélectionner des candidatures adaptées. Ainsi, la compétition ouverte au sein de chaque Etat membre permet des candidatures de meilleure qualité en stimulant la compétition entre villes. Elle augmente également la couverture médiatique des capitales européennes de la culture et donc, par la même occasion, l'intérêt de l'opinion publique. Ainsi, en République Tchèque, les médias se sont intéressés à la sélection, notamment en interviewant les représentants des différentes villes candidates (Ecorys, 2011 a). Cette compétition ouverte permet également à des villes de participer alors qu'elles ne sont pas traditionnellement considérées comme des centres culturels et n'auraient pas nécessairement participé sans cela.

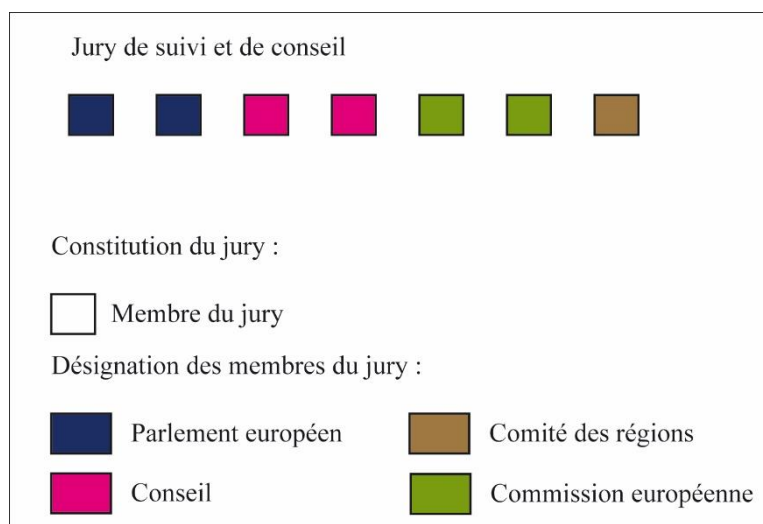
### **2.3.2 Un encadrement plus strict des villes**

Les villes candidates pour le statut de capitale européenne de la culture sont désormais plus suivies. La Décision 1622/2006/CE instaure des critères spécifiques pour le programme culturel des villes. Le jury évalue les candidatures selon ces critères ; le choix de la ville est donc réalisé en fonction de son programme et non de l'existence d'un passé glorieux ou du rayonnement majeur de la ville (Commission européenne, 2012). Ces critères sont répartis en deux catégories : la « dimension européenne » et « la ville et les citoyens » (Union européenne, 2006, article 4). Ces deux catégories peuvent être vues comme la consécration du double usage des capitales européennes de la culture : promouvoir un sentiment européen, mais aussi servir au développement socio-économique des villes. Cela permet de contenter les institutions européennes comme les acteurs locaux, tout le monde tirant satisfaction de ce statut. Les critères portant sur la « dimension européenne » concernent principalement les thèmes à développer



mais aussi l'organisation des différents éléments du programme culturel (Ministère français de la culture). Il existe deux critères portant sur « la ville et les citoyens ». Le premier est axé sur la participation : la ville doit attirer les habitants mais aussi des touristes d'autres Etats européens. Le deuxième critère concerne l'aspect durable que doit avoir le statut de capitale européenne de la culture ; il doit participer au développement de la ville. Il s'agit de la réaffirmation de la volonté des institutions européennes de faire du statut CEC un outil de développement à moyen terme déjà exprimé avec la Décision 1419/1999/CE (Ecorys, 2011 a). Le jury a également à des critères implicites, développés grâce à l'expérience de ses membres dans le domaine culturel et celui du développement culturel des villes. Ces critères implicites sont en lien avec l'innovation du programme, la capacité des villes à organiser un tel évènement, la sélection des partenaires, etc. (*Ibid.*). La Décision 1622/2006/CE, en plus de renforcer le processus de sélection, instaure une phase de suivi qui n'existait pas jusqu'ici. Pour l'encadrer, un jury de suivi et de conseil est mis en place, et intervient après la désignation de la ville choisie. Ce jury se réduit aux 7 experts nommés par les institutions européennes.

**Figure 11 : Schéma de la composition du jury de suivi et de conseil selon la Décision 1622/2006/CE**



Source : Eur-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html> ; Ombeline Pierrard, juin 2018

Cette phase de suivi s'applique dès 2010. Elle se décompose en un suivi de mi-parcours et un suivi final : il y a deux rencontres entre le jury et les structures chargées de la mise en place des programmes et les autorités des villes concernées. La première réunion a lieu deux ans avant la manifestation, et la deuxième se tient huit mois avant la manifestation (Ministère français de la culture). Le jury peut également visiter la ville concernée pendant la phase de suivi, mais rien ne l'y oblige dans les règles officielles. Cette phase permet au jury de vérifier que les préparatifs avancent, que les engagements pris en matière de programme dans la candidature soient tenus, notamment en ce qui concerne le respect des deux catégories de critères. Sa création est jugée comme positive dans les évaluations sur les capitales européennes de la culture : « *The monitoring process has played a key part in strengthening the ECoC, in particular their focus on the European dimension* » (Ecorys, 2011 a, p.10). Elle permet donc de s'assurer que le statut aide à promouvoir un sentiment européen, ce qui auparavant manquait. Un des autres objectifs est d'identifier les difficultés auxquelles les villes désignées font face et de vérifier que les

acteurs locaux et nationaux fournissent bien tous les efforts possibles pour y remédier. Cette phase est jugée comme utile car, avant sa création, il n'était pas possible de s'assurer du développement du programme culturel des villes. Les équipes des villes ont signalé qu'elles auraient apprécié un meilleur accompagnement : c'est ce qu'offre la phase de suivi.

Cette phase est également liée à l'attribution d'un co-financement de l'Union européenne : la Décision 1622/2006/CE a créé le prix Melina Mercouri, d'un montant d'1,5 million d'euros. Il ne représente qu'une faible partie du budget d'une CEC, mais est apprécié pour sa valeur symbolique. Ce prix conditionnel est attribué à la ville au plus tard trois mois avant le début de l'année du titre selon les recommandations du jury de suivi et de conseil, à condition que la ville ait respecté les critères relatifs à « la dimension européenne » et sur « la ville et les citoyens » et ait suivi les recommandations du jury faites dans son dernier rapport (Ecorys, 2011 a). Cela permet donc de s'assurer que les acteurs locaux tiennent leurs engagements, et de veiller au respect de la dimension européenne.

### **2.3.3 Des villes de plus en plus différentes**

Les villes ayant participé aux capitales européennes de la culture ont toutes des profils variés. Cette diversité a émergé petit à petit et a été amplifiée par la Décision 1419/1999/CE. Mais c'est avec la Décision 1622/2006/CE que la diversité de profils des villes prend réellement de l'ampleur. En effet, l'arrivée de critères de sélection et d'une compétition ouverte entre villes du même Etat membre permet à toutes les villes de participer (à condition bien sûr qu'elles puissent accueillir un évènement comme les CEC). Les villes peuvent donc candidater, qu'elles aient un patrimoine culturel important ou non. Le guide du ministère français de la culture adressé aux villes françaises pour expliquer ce qui est attendu des candidatures précise ainsi : « *Toute présentation de la candidature sous forme de brochure touristique de la ville serait donc inappropriée. La ville est invitée à tirer parti de ses particularités et à faire preuve de créativité. À ce titre, le patrimoine et la vie culturelle permanente de la ville sont autant d'atouts, mais ne peuvent constituer qu'une base pour l'organisation de l'évènement* » (Ministère français de la culture). Il n'existe donc pas de type de ville favori ; la sélection s'opère sur le programme culturel qui doit refléter les spécificités des villes quelles qu'elles soient, et les relier à une dimension européenne.

Le tableau présentant les capitales européennes de la culture de 2010 à 2018 (cf. figure 12) illustre cette diversité des villes CEC. On y trouve des capitales nationales comme Tallinn (2011) mais aussi des villes à tradition industrielle : Pécs (2010), Košice (2013) (Commission européenne, 2012). La taille des villes varie fortement aussi : de grandes villes comme Istanbul (2010) mais aussi des plus petites villes comme Turku (2011) ou Guimarães (2012). Il est également possible d'observer la nomination de plus en plus fréquente de villes aux confins de l'Europe : de Guimarães à l'Ouest, Košice à l'Est, Umeå au Nord et Paphos au Sud (cf. figure 4, p.24). Cela permet de mettre en valeur les spécificités de toutes les cultures européennes : « *This trend, underlining the diversity of Europe and celebrating folkloric characteristics, was in line with the enhanced development of local identity brought about in many new EU member states as*

*part of their accession process* » (Immler, Sakkers, 2014). Ces nominations ont donc un double intérêt : elles permettent aux institutions de l'Union européenne de promouvoir l'unité dans la diversité, et aident les acteurs locaux, des Etats membres récents, à mettre en avant les identités locales.

**Figure 12 : Tableau des capitales européennes de la culture de 2010 à 2018**

Année	Ville	Etat	Année	Ville	Etat
2010	Essen	Allemagne	2014	Riga	Lettonie
2010	Pécs	Hongrie	2014	Umeå	Suède
2010	Istanbul	Turquie	2015	Mons	Belgique
2011	Turku	Finlande	2015	Plzeň	République Tchèque
2011	Tallinn	Estonie	2016	Wroclaw	Pologne
2012	Guimarães	Portugal	2016	Donostia Saint-Sébastien	Espagne
2012	Maribor	Slovénie	2017	Paphos	Chypre
2013	Marseille	France	2017	Aarhus	Danemark
2013	Košice	Slovaquie	2018	La Valette	Malte
			2018	Leeuwarden	Pays-Bas

Source : Commission européenne, [https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/capitals-culture-25-years\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/capitals-culture-25-years_en.pdf) ; Ombeline Pierrard, juin 2018

Si la Décision 1622/2006/CE a ainsi permis de mettre en avant la diversité des cultures de l'Union européenne, la dimension européenne rencontre toujours des difficultés. Selon un rapport réalisé par Ecorys, un organisme privé (Ecorys, 2011 a), les équipes des villes en charge des programmes culturels éprouvent des difficultés à équilibrer les deux catégories de critères que sont « la dimension européenne » et « la ville et le citoyen ». Les retombées socio-économiques passent souvent avant l'aspect européen ; la régénération urbaine a tendance à être privilégiée dans les projets des CEC. Le rapport précise qu'il est plus compliqué pour les villes plus petites et plus périphériques de mettre en avant une dimension européenne. Toutefois, certaines ont réussi à en faire un avantage pour leur candidature comme Košice et Umeå qui ont su innover et apporter de la diversité aux CEC (Ecorys, 2011 a). Il est donc possible de promouvoir la diversité des cultures avec un héritage commun.

Les villes, puis capitales, européennes de la culture ont donc connu de nombreuses évolutions. Le but initial de rapprocher les citoyens européens a vite été accompagné de nouveaux objectifs socio-économiques. Le passage d'une initiative intergouvernementale à une action communautaire reflète le succès du statut, mais aussi la nécessité de l'encadrer. Ce statut s'est ainsi peu à peu institutionnalisé ; l'ajout d'une liste chronologique permet l'équité entre Etats, et l'ajout de règles plus précises a permis de clarifier le processus de sélection des villes. Ces changements ont permis au statut de rester attractif et d'attirer des villes de plus en plus différentes, représentant la diversité mais aussi l'unité de l'Union européenne. Toutefois, la dimension européenne, bien que renforcée au fur et à mesure des Décisions, n'est pas toujours mise en avant. Cette difficulté continue de promouvoir cette dimension européenne s'explique par la recherche des acteurs de différents bénéficiaires.

### **3. L'évolution des capitales européennes de la culture, reflet des enjeux du statut pour les différents acteurs**

Les transformations des capitales européennes de la culture peuvent être étudiées à travers les besoins des différents acteurs. Ces besoins ont évolué avec le contexte international, notamment avec la hausse de la compétition entre villes. Les villes, puis capitales européennes, se sont transformées en même temps que le contexte évoluait, ce qui leur a permis de rester attractives.

#### **3.1 Une évolution rendant compte de la complexité des capitales européennes de la culture**

Les CEC sont particulièrement complexes en raison d'une coopération entre un nombre important d'acteurs. Cela se reflète en effet dans les modifications des règles les encadrant. Les CEC offrent des bénéfices variés aux différents acteurs, qui vont chacun chercher à les maximiser. Cependant, toutes les CEC sont différentes ; elles reposent chacune sur une coopération mise en place pour l'occasion, d'où des résultats variés.

##### **3.1.1 Une réglementation de plus en plus importante, preuve d'une institutionnalisation progressive**

Au fur et à mesure des années, les CEC se sont institutionnalisées avec un règlement de plus en plus précis. Une nouvelle base légale a été créée avec la Décision 445/2014/UE. Elle abroge la décision 1622/2006/CE mais elle ne s'applique que pour la période 2020-2033 ; jusqu'en 2019, les CEC sont toujours régies par la Décision précédente. Cette nouvelle Décision établit des modifications mais conserve le système de liste chronologique, et en établit l'ordre pour cette période 2020-2033<sup>12</sup> (Union européenne, 2014). Ainsi, depuis 1985 et la création des villes européennes de la culture, quatre bases légales différentes ont été créées. Cette évolution se traduit à chaque fois par un accroissement du volume de la base légale en vigueur.

**Figure 13 : Tableau des bases légales successives des villes et capitales européennes de la culture**

<b>Base légale</b>	<b>Nombre de page(s)</b>
Résolution (85/C 153/02)	1
Décision 14/1999/ CE	5
Décision 1622/2006/CE	6
Décision 445/2014/UE	12

Source : Eur-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html> ; Ombeline Pierrard, juin 2018

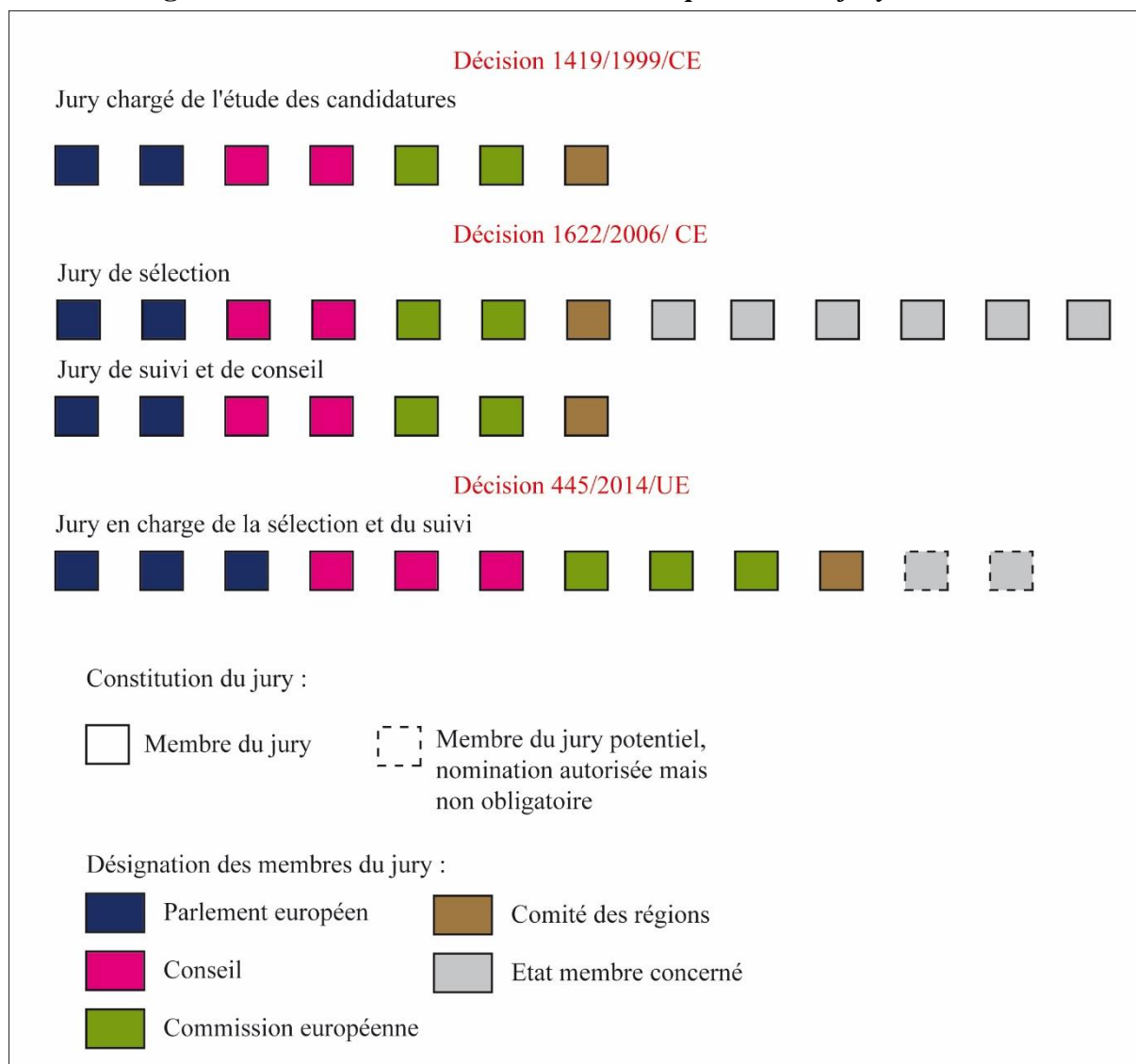
<sup>12</sup> Selon cette nouvelle liste chronologique le Royaume-Uni devait accueillir une CEC en 2023, mais la Commission européenne en a signifié l'impossibilité suite au Brexit.

Le passage d'une initiative intergouvernementale à une action communautaire a induit une augmentation du nombre de règles : la base légale est passée de 1 à 5 pages, et en 2006, la Décision 1622/2006/CE les a encore accrues pour arriver à 6 pages. La dernière base légale de 2014 a doublé de volume par rapport à la précédente ; le règlement s'institutionnalise petit à petit et devient de plus en plus strict. Ces changements ont pour but d'adapter le statut face à son évolution (mise en avant des avantages socio-économiques, manque de dimension européenne, etc.), mais aussi de répondre aux problèmes rencontrés par les différents acteurs (manque d'accompagnement des équipes des villes, etc.).

La Décision 445/2014/UE relève de cette logique. Elle introduit pour la première fois un article instituant les objectifs des capitales européennes de la culture. Les objectifs généraux sont ainsi de promouvoir la diversité des cultures européennes et leur héritage commun « *tout en renforçant chez les citoyens le sentiment d'appartenance à un espace culturel commun* » (Union européenne, 2014, article 2), et d'aider au développement à long terme des villes concernées. Cela permet de les recentrer et de s'assurer que les CEC correspondent à ce qui est attendu. Pour éviter des dérives, les critères de sélection deviennent également beaucoup plus précis. Ils sont désormais répartis, non plus en 2 catégories, mais en 5 : « contribution à la stratégie à long terme », « dimension européenne », « contenu culturel et artistique », « capacité de réalisation », « portée » et « gestion » (Union européenne, 2014, article 5).

La réglementation de plus en plus précise se retrouve également avec le rôle du jury. La Décision 445/2014/UE modifie encore une fois sa composition. Celle-ci aura donc évolué trois fois, à chaque fois à la recherche d'une plus grande efficacité.

**Figure 14 : Schéma de l'évolution de la composition des jurys des CEC**



Source : Eur-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html> ; Ombeline Pierrard, juin 2018

La Décision 1622/2006/CE a ainsi créé un jury de sélection de suivi et de conseil, et ajouté des membres nationaux au jury de sélection par rapport à la base légale précédente afin de profiter de leur connaissance du contexte national et local. La Décision 445/2014/UE modifie à nouveau la composition du jury : chaque institution européenne nomme désormais un membre de plus (à l'exception du comité des régions). L'Etat membre peut nommer deux experts s'il le souhaite en accord avec la Commission, mais cela n'est pas obligatoire. Un grand nombre d'experts nationaux n'a donc pas été retenu pour la nouvelle forme, mais l'idée introduite avec la décision précédente a été jugée comme utile puisqu'il est possible d'avoir deux experts nationaux.

En outre, les institutions européennes ne peuvent plus choisir directement les membres de jury qu'elles désirent nommer. La Commission doit dorénavant réaliser un appel ouvert à manifestations d'intérêt pour les membres européens du jury (Union européenne, 2014, article 6). Parmi les candidats, elle effectue alors une sélection de jurés potentiels, à partir de laquelle les institutions européennes, vont choisir les jurés qu'elles souhaitent nommer. Cette nouvelle manière de faire n'est pas anodine et illustre le fait que l'évolution des règles se fait

également pour répondre à certaines dérives. Ainsi, selon le rapport d'un organisme privé sur les CEC : « *it was reported by applicants and by some of the European panel members that the performance of a minority of panel members has weakened the effectiveness and credibility of the selection process* » (Ecorys, 2011 a). Certains membres du jury (selon la composition de la Décision 1622/2006/CE) ont ainsi pensé que leur nomination était purement honorifique et n'ont pas participé aux réunions, ou encore n'ont pas réellement étudié les dossiers de candidature. Une coopération entre de nombreux acteurs mène ainsi à des difficultés pour les acteurs et des dérives, et par conséquent de nouvelles règles sont élaborées pour y remédier.

### **3.1.2 Des résultats très différents selon les villes**

Les résultats des CEC sont variés et difficiles à comparer. Toutefois, il est possible d'observer que les difficultés rencontrées reposent toutes sur la complexité de collaborer entre un grand nombre d'acteurs, et sur celle d'organiser un événement de cette taille. La réussite d'une CEC repose ainsi sur la capacité des acteurs à travailler ensemble qu'il s'agisse des acteurs politiques (institutions européennes, gouvernements nationaux, ou dirigeants régionaux, locaux), ou des acteurs indépendants du secteur culturel. Cette coopération est d'autant plus compliquée qu'elle doit durer dans le temps : si les villes européennes disposaient pour certaines de deux ans de préparation, depuis la Décision 1622/2006/CE, les équipes des villes disposent de six ans pour se préparer. Un des risques est ainsi l'instabilité politique ; le changement d'acteurs nuit fortement à la préparation des CEC, que ce soit en matière de financement ou de soutien politique.

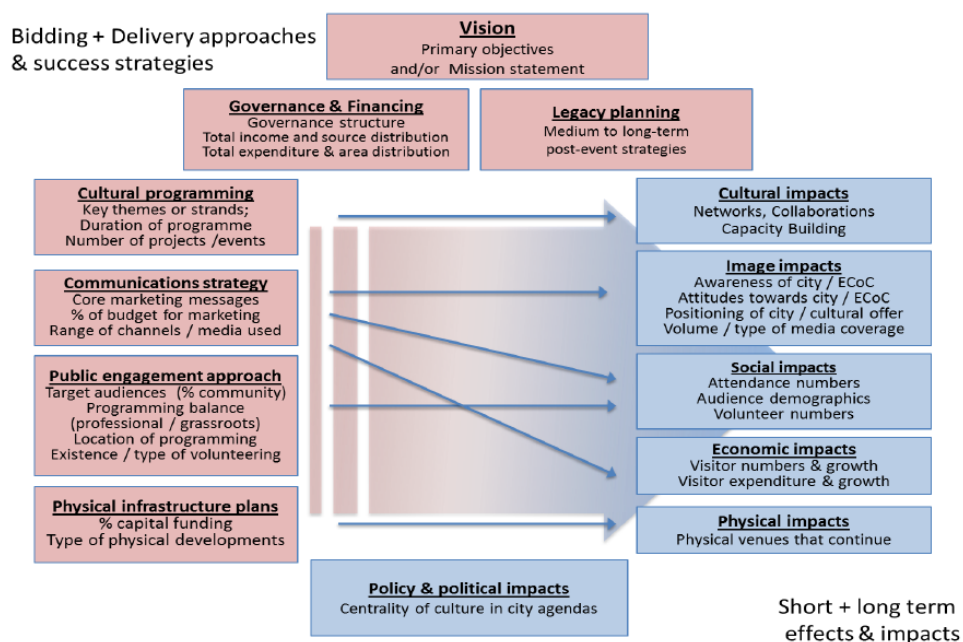
Vilnius, CEC en 2009, illustre parfaitement le fait que le programme culturel des villes peut pâtir de l'instabilité politique. À la fin de l'année 2008, un nouveau gouvernement lituanien a été élu mais face au déficit budgétaire, il a décidé de réduire de 40% le budget alloué au programme culturel. En outre, le directeur de l'agence chargé de mettre en place la CEC a changé deux fois : en 2007 et début 2009. De ce fait, plusieurs projets ont dû être abandonnés, appauvrissant ainsi le programme culturel. Or, cela pose problème par rapport aux autres villes qui avaient candidaté et n'ont pas été retenues : le programme sur lequel Vilnius a été sélectionné n'a pas pu être réalisé (Commission européenne, 2012). La culture est perçue comme une variable d'ajustement et rarement comme une priorité. Cela montre également la difficulté de sécuriser le budget et les promesses de participation des différents acteurs (Ecorys, 2011 a).

La durabilité des CEC dépend également de la capacité des acteurs à collaborer autour d'un projet commun. La force de Košice (CEC en 2013) s'appuie ainsi sur la collaboration de tous les acteurs politiques. Cette collaboration a fonctionné à toutes les échelles : l'équipe chargée du programme a réussi à convaincre le maire de la ville, qui a lui-même convaincu le ministre national concerné, de l'intérêt de travailler tous ensemble. Les différents acteurs ont également su faire abstraction de la différence de partis politiques entre la ville et le gouvernement national, ce qui a permis une durabilité de la CEC. En effet, le statut a été l'occasion de mettre en place une politique culturelle pour l'Etat, qui n'en disposait pas jusque-là. Contrairement à

Košice, la coopération entre acteurs politiques pour Marseille CEC la même année n'a pas aussi bien fonctionné ; d'où une durabilité moindre (entretien téléphonique, avril 2018). Certains Etats ont également dû faire face à des difficultés particulières. C'est le cas de ceux qui ne sont pas habitués à organiser des événements de cette ampleur. Ainsi, la compétition ouverte introduite par la Décision 1622/2006/CE et organisée par le ministère concerné de l'Etat désigné par la liste chronologique, peut se révéler complexe en cas de nombreuses candidatures comme en Espagne (cf. figure 9, p.36) (Ecorys, 2011 a).

Les programmes culturels varient fortement selon les villes, pour les raisons précédemment évoquées, mais aussi car ils dépendent des choix des acteurs. La promotion de la dimension européenne par les CEC dépend fortement de la motivation des municipalités. Les équipes des villes doivent développer leurs relations internationales et ce, particulièrement au niveau européen. Si la dimension européenne est une des conditions pour obtenir le prix Melina Mercouri, d'autres raisons incitent les acteurs en charge du programme culturel à la développer. En effet, une CEC ne peut pas avoir de durabilité et un impact significatif sans développer la dimension européenne (entretien téléphonique, avril 2018). Cependant, pour avoir une réelle durabilité, il faut associer les acteurs politiques et les acteurs du secteur culturel (artistes, etc.) de la région ; d'où des résultats variés entre les CEC. La durabilité dépend en effet de nombreux éléments sur lesquels les acteurs doivent se mettre d'accord ; le Parlement européen a ainsi eu recours aux différents critères énoncés dans la figure 15 pour évaluer le succès des CEC et leurs effets à long terme (Parlement européen, 2013). Ces critères illustrent le travail de coopération entre acteurs requis pour qu'une CEC ait une durabilité.

**Figure 15 : Modèle d'évaluation de la durabilité des CEC**



Source: ICC modelling. Simplified list of indicators (Full list in Appendix B)

Source : COX, Tamsin, GARCIA, Beatriz, *European Capitals of Culture : success strategies and long-term effects*, European Parliament, Policy Department B, 2013, p. 24.

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/513985/IPOL-CULT\\_ET\(2013\)513985\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/513985/IPOL-CULT_ET(2013)513985_EN.pdf)



En outre, la dimension européenne se retrouve face à d'autres exigences lors de l'élaboration du programme culturel - « *que privilégier entre la perspective artistique et les intérêts politiques, entre les événements phares et les initiatives locales, entre l'exigence artistique et l'aspect événementiel, entre les artistes institutionnels établis et les inconnus ? Chaque ville apporte en réalité une réponse spécifique* » (Bussi, 2009, p.190). Chaque CEC résulte donc de choix qui influencent son programme culturel, son déroulement mais aussi sa durabilité. Chaque CEC est unique ; certaines ont rencontré plus de difficultés que d'autres. Toutefois, l'attrait que continue de représenter le statut pour les acteurs prouve que les CEC sont dans leur ensemble considérées comme un succès.

### **3.1.3 De nombreux acteurs participant avec des objectifs propres**

Si les CEC rencontrent un succès certain depuis leur création, c'est que tous les acteurs y trouvent une raison de participer. Le statut de CEC offre ainsi divers bénéfices pour les acteurs : « *It works as a concept because it provides enough room to serve the interests of the most diverse EU members at a national, regional and local level* » (Immler, Sackers, 2014 p.5).

Les acteurs des différentes échelles ont accès à des bénéfices, gains, qu'ils n'auraient pas pu obtenir sans prendre part au statut de CEC. Cela rejoint la coopération stratégique (Bussi, 2009) (cf. 1.2.1, p.14-15). Si les institutions européennes y trouvent un moyen de promouvoir un sentiment d'appartenance commun, les Etats profitent du rayonnement international de l'évènement et du développement d'une de leurs villes. Les régions, quant à elles, apprécient la mise en valeur de leur ville régionale (Bussi, 2009), et certaines CEC ont associé leur région à leur candidature comme Essen avec la Ruhr. Les municipalités y trouvent la possibilité de mettre en place un renouvellement urbain, de revitaliser les infrastructures culturelles. Enfin, tous les acteurs politiques (les municipalités, les régions concernées (collectivités) et même les ministères) trouvent un moyen de réformer ou de relancer leur politique culturelle grâce aux CEC (entretien téléphonique, avril 2018). Les acteurs culturels ont la possibilité de développer l'offre culturelle grâce aux CEC, de toucher un nouveau public plus large et donc de gagner en expérience. Ainsi, 7 700 événements impliquant plus de 5000 artistes ont eu lieu lors de la CEC de Linz (2009) (Commission européenne, 2012).

Ces différents bénéfices se sont accentués au fur et à mesure de l'évolution des CEC : la dimension européenne n'est plus le seul bénéfice reconnu. En effet, dans la Décision 445/2014/UE il est écrit : « *les villes détentrices du titre de capitale européenne de la culture [...] ont également, au fil du temps, ajouté une nouvelle dimension en utilisant le retentissement du titre pour stimuler leur développement sur un plan plus général, conformément à leurs stratégies et priorités respectives* » (Union européenne, 2014). Les avantages pour les villes sont particulièrement nombreux. Le changement d'image et la rénovation d'infrastructures sont des avantages particulièrement prisés par les villes. Ceux-ci sont d'autant plus positifs qu'ils sont durables : Grande Rotonde au Luxembourg, centre d'art contemporain construit à Stavanger (Commission européenne, 2012). Ces deux éléments peuvent également se combiner : les anciennes villes industrielles peuvent, grâce à la rénovation d'infrastructures,

appuyer leur changement d'image, leur réorientation vers une nouvelle stratégie de développement axée sur la culture. Ainsi, à Košice, une piscine fermée a été reconvertie en un centre d'art contemporain, et des casernes militaires désaffectées ont été transformées en centre culturel accueillant des artistes et des organisations non gouvernementales. Le statut de capitale européenne de la culture est également l'occasion pour les municipalités de développer la cohésion sociale de la ville grâce à la culture : en 2008 à Liverpool tous les écoliers ont participé à au moins une activité du programme culturel, et 70% des habitants ont visité un musée (Commission européenne, 2012).

Sur le plan économique, les municipalités, en plus des nouvelles infrastructures culturelles, profitent d'une hausse du tourisme l'année du titre. De 1985 à 2012, l'augmentation moyenne des nuitées est de 12%, même si les chiffres sont variables selon les villes<sup>13</sup> : la hausse des nuitées a atteint 27% pour Sibiu (2007) (*Ibid*). En plus du revenu du tourisme, les villes profitent d'un rayonnement international précieux : « *while the nomination of cities may not lead to their repositioning at a national level, it does put them on the map of Europe* » (Immler, Sakkers, 2014, p.8). Ainsi, si le statut ne provoque pas de changement réel à l'échelle nationale, il offre une plus grande visibilité aux villes à l'échelle européenne. Cela leur permet donc d'attirer des touristes, mais également des investisseurs. Les CEC sont également prisées par les acteurs locaux car le statut permet d'accéder à des fonds européens. Jusqu'en 2010, les CEC bénéficiaient de subventions européennes pour certaines actions de leur programme culturel grâce aux programmes culturels européens. Depuis 2010, elles reçoivent le prix Melina Mercouri de 1,5 million d'euros. Les équipes des villes peuvent également recevoir des crédits grâce aux fonds structurels européens (Ministère français de la culture)

Les acteurs ont donc tous une raison précise de participer, ce qui explique en partie l'évolution des CEC et des bases légales. Les résultats des différentes CEC sont variés car ils dépendent d'une coopération complexe entre de nombreux acteurs, chacun ayant des objectifs propres.

### **3.2 Les capitales européennes de la culture, de véritables enjeux**

Si les CEC impliquent des bénéfices pour les acteurs, le statut représente dès lors un enjeu pour eux. Ces enjeux sont variés et les acteurs peuvent être tentés d'orienter le statut de manière à maximiser leurs bénéfices.

---

<sup>13</sup> Les données sur les CEC sont collectées au niveau local, et cette collecte varie fortement selon les CEC. Par conséquent il est compliqué d'avoir accès à des données comparables ; il est donc complexe de chiffrer les résultats des CEC.

### 3.2.1 L'appropriation des villes et capitales européennes de la culture par les différents acteurs

Les CEC sont toutes différentes et ont toutes un discours propre. Il est tout de même possible de remarquer que la faible dimension européenne d'une partie des programmes culturels entraîne une visibilité moindre pour l'Union européenne. Les CEC ne sont ainsi pas toujours reconnues comme action de l'Union européenne : certaines villes comme Liverpool (2008) ou Turku (2011) ne le mentionnent que très peu lors de leur communication (affiches, site internet, etc.) (Commission européenne, 2012). Ce type d'omission volontaire a même été plus loin dans le cas de Tallinn (2011), où tous les logos de la Commission ont été retirés des supports de communication après l'obtention du Prix Melina Mercouri (*Ibid.*). Les institutions européennes ont réagi avec la Décision 445/2014/UE : les villes de 2020 à 2033 ont obligation de préciser sur tous les supports de communication qu'il s'agit d'une action de l'Union européenne. Les conditions d'attribution du prix Melina Mercouri ont été également durcies pour les mêmes raisons, un des critères d'attribution étant : « *la stratégie marketing et de communication et les supports de communication utilisés par la ville désignée indiquent clairement le fait que l'action est une action de l'Union* » (Union européenne, 2014, article 14).

Ce manque de visibilité de l'UE profite aux acteurs locaux. Ainsi, les habitants constatant l'impact de la CEC sur leur ville (rénovation des infrastructures, nouvelle stratégie de développement axée sur la culture) les imputent à un ou plusieurs acteurs locaux. C'est le phénomène d'« imputation » : « *la concentration sur la personne de l'élu de la responsabilité réelle du développement qui devient une ressource essentielle de la gestion locale* » (Saez, Saez, 2012, p.47). Les retombées sont attribuées aux acteurs locaux car, face au nombre d'acteurs impliqués, les citoyens ne peuvent pas identifier toutes les parties prenantes. De cette manière, les acteurs locaux, dépositaires de fonctions symboliques pour les citoyens, apparaissent comme les initiateurs du nouveau développement (Saez, Saez, 2012). Cela peut poser problème pour la promotion d'un sentiment européen. En effet, à la dimension européenne qui manque déjà parfois dans les programmes des CEC, s'ajoute la quasi-totale méconnaissance du rôle de l'UE dans les CEC.

Le manque de dimension européenne dépend du discours choisi par l'équipe de la ville en charge du programme. Les acteurs politiques peuvent parfois être tentés de se servir de ce programme, de se l'approprier. Ainsi, en 2010 a eu lieu pour le 25<sup>e</sup> anniversaire des CEC une réunion à Bruxelles entre différents acteurs ayant participé aux CEC. Cela a permis de discuter de leurs différents aspects, et certains acteurs ayant participé à la mise en œuvre de CEC ont précisé que la notion de CEC n'existait pas sans sa dimension européenne et qu'il était par conséquent inconcevable que celle-ci soit éclipsée par les aspects économiques (tourisme, etc.).

En effet, l'équipe locale en charge de la mise en œuvre de la CEC se heurte parfois aux acteurs politiques qui souhaitent privilégier d'autres éléments (Ecorys, 2011 c). Le guide français fourni par le ministère de la culture conseille ainsi aux villes candidates (pour 2013) de créer une structure indépendante pour mettre en place le programme, avec un directeur artistique lui aussi indépendant. Le guide justifie ce conseil : « *certaines anciennes Capitales ont largement souffert de l'implication directe et omniprésente des autorités politiques dans la structure en*

*charge de la mise en place du programme* » (Ministère français de la culture, p.16). Des tensions sont apparues entre acteurs politiques nationaux, locaux et les acteurs indépendants du secteur culturel. Des tensions avec le gouvernement national se sont montrées particulièrement présentes dans les Etats à tradition centralisée comme la Hongrie ou la Lettonie. Une équipe indépendante en charge du programme permet donc de limiter ces tensions, tout comme la présence du jury de contrôle et de suivi (introduit par la Décision 1622/2006/CE) permet de parer à l'interférence des acteurs politiques locaux et nationaux (Ecorys, 2011 c).

L'élaboration du programme culturel est également un enjeu pour les différents acteurs en matière d'image renvoyée. Il doit mettre en valeur la ville tout comme la dimension européenne. La promotion de la ville peut parfois porter à discussion quand le discours officiel ne correspond pas réellement à la vérité : « *En 2000, Franz Kafka était célébré à Prague comme un symbole culturel : le même qui marchait dans cette ville, rempli de souffrance, s'imaginant défenestré par un père forcené. Aurait-il goûté cet hommage ou se serait-il laissé mourir dans un coin, au milieu de toute cette surabondance culturelle ?* » (Jonathan Jones cité par Autissier, 2005, p.376). Les spécificités de la ville à promouvoir sont ainsi réfléchies de manière à toucher un public international, faire rayonner le plus possible la ville, même si les noms internationalement connus utilisés correspondent à un arrangement des faits.

La dimension européenne peut également être instrumentalisée : le jury, lors des phases de sélection n'a pas retenu la ville de Székesfehérvár pour être la CEC de la Hongrie en 2010. L'équipe de la ville a réalisé un clip représentant une Europe blanche et chrétienne et excluant toutes les minorités, instrumentalisant de fait la dimension européenne. Le rejet de la candidature de la ville a été relayée sur des sites eurosceptiques (fdesouche, Breitbart, etc.). Des acteurs sont donc tentés de se servir des CEC pour promouvoir leur vision de l'Europe, vision à l'opposé de l'essence originelle du statut qui est de promouvoir l'unité dans la diversité.

### **3.2.2 Les difficultés posées par la dimension européenne**

Le manque de dimension européenne est lié à la difficulté pour les acteurs locaux de l'appréhender. Sur les CEC de 2001 à 2012, 10% des candidatures qui ont été retenues présentaient une faiblesse particulière, et dans la majorité des cas (58%), il s'agissait du manque de dimension européenne dans le programme culturel (Parlement européen, 2013). En effet, il a été remarqué par l'étude menée par Ecorys sur les CEC que la catégorie de critères « la ville et les citoyens » est souvent mieux comprise par les acteurs politiques locaux. Au contraire, ces acteurs dans certains Etats ont du mal à comprendre la catégorie de critères « dimension européenne » ; d'où des difficultés à la mettre en valeur dans les programmes culturels des CEC (Ecorys, 2011 a). De la même façon, l'analyse quantitative de M. Sassatelli réalisée à partir des sites internet des 9 CEC de 2000 montre que le mot « Europe » est un de ceux qui sont le plus répétés, presque autant que celui de « culture ». Cependant, le recours au mot « Europe » ou à l'adjectif « européen » ne renvoie pas nécessairement à une dimension européenne. Ils pourraient être remplacés par le mot « international » (Sassatelli, 2002). Répéter le mot « Europe » ne suffit pas pour donner un aspect européen à une CEC.

Le discours des villes sur leur localisation oblige à penser la dimension européenne en rapport avec l'espace, la localisation de la ville. Pendant longtemps, pour promouvoir une dimension européenne, les villes ont choisi de se représenter comme des centres. Ainsi, Turku (2011) apparaissait au centre de l'Europe sur les cartes ; le choix de la projection lui a ainsi permis d'éviter d'avoir à se présenter comme aux frontières de l'Europe. Marseille (2013) a quant à elle choisi de se présenter comme étant au centre du monde méditerranéen : « *Being the centre of the Mediterranean feels more comfortable than addressing Marseille's role as a border post of Europe and a crossing point between north and south* » (Immler, Sakkers, 2014, p.15). La question des bordures de l'Europe était ainsi évitée car elle mène forcément à réfléchir sur ce qu'est exactement la dimension européenne: « *the list of ECoC candidates [...] shows that the long-time practice of not taking 'real' border cities on board meant that discussions of this nature were ignored (or even prevented from taking place)* » (*Ibid.*, p.16). En effet, choisir de parler des bordures de l'Europe mène à parler de la place des minorités (migrants, etc.), des différences entre Etats. Le choix a donc pendant longtemps consisté à se concentrer sur l'unité européenne, les éléments communs en évitant d'aborder les différences et particularités, sujets propices à tension dans un contexte de hausse des nationalismes.

Cependant, les choses ont évolué : la nomination d'Istanbul (2010) puis les plus récentes participations de Paphos (2017) et de La Valette (2018) montrent la volonté d'aborder dorénavant réellement la diversité des cultures européennes et leur héritage commun. Ainsi, le programme de Paphos met en valeur sa position géographique entre l'Europe, l'Afrique et le Moyen-Orient. Cela permet d'aborder des thèmes comme le dialogue interculturel et les migrations (Immler, Sakkers, 2014). La dimension européenne est plus compréhensible quand elle s'appuie sur les particularités des villes ; cela permet de montrer l'unité dans la diversité. Cela passe par la prise en compte des minorités présentes dans la ville : elle « *doit souligner les aspects communs et la diversité des cultures européennes. Par diversité culturelle s'entend également la richesse apportée par l'ensemble des populations résidentes, migrantes ou nouvellement arrivées en provenance de pays européens et au-delà* » (Saez, Saez, 2012, p.242). Mais cela se joue également avec l'histoire des villes : certaines ont ainsi fait le choix de développer la mémoire européenne en faisant un travail d'introspection sur les questions du nazisme (Linz, 2009), du colonialisme ou du communisme (Immler, Sakkers, 2014). Les questions sur la place des minorités, sur le passé des Etats européens, etc. sont autant de questions sensibles mais de moins en moins occultées dans les programmes des CEC. Cela est d'autant plus bénéfique que taire ses sujets n'aide pas à développer un sentiment d'appartenance commun et laisse libre champ aux populistes et eurosceptiques pour se saisir de ces sujets. La culture peut aider à développer ces sujets et donc à promouvoir un sentiment européen car tant qu'aucune réflexion n'est menée sur celui-ci, les citoyens européens ne peuvent que difficilement s'y associer.

### **3.2.3 La participation des Etats tiers aux villes et capitales européennes de la culture**

La question de la participation des Etats tiers a évolué au fur et à mesure du temps. Les premiers à participer furent la Norvège (Bergen), la Pologne (Cracovie), la République Tchèque (Prague)

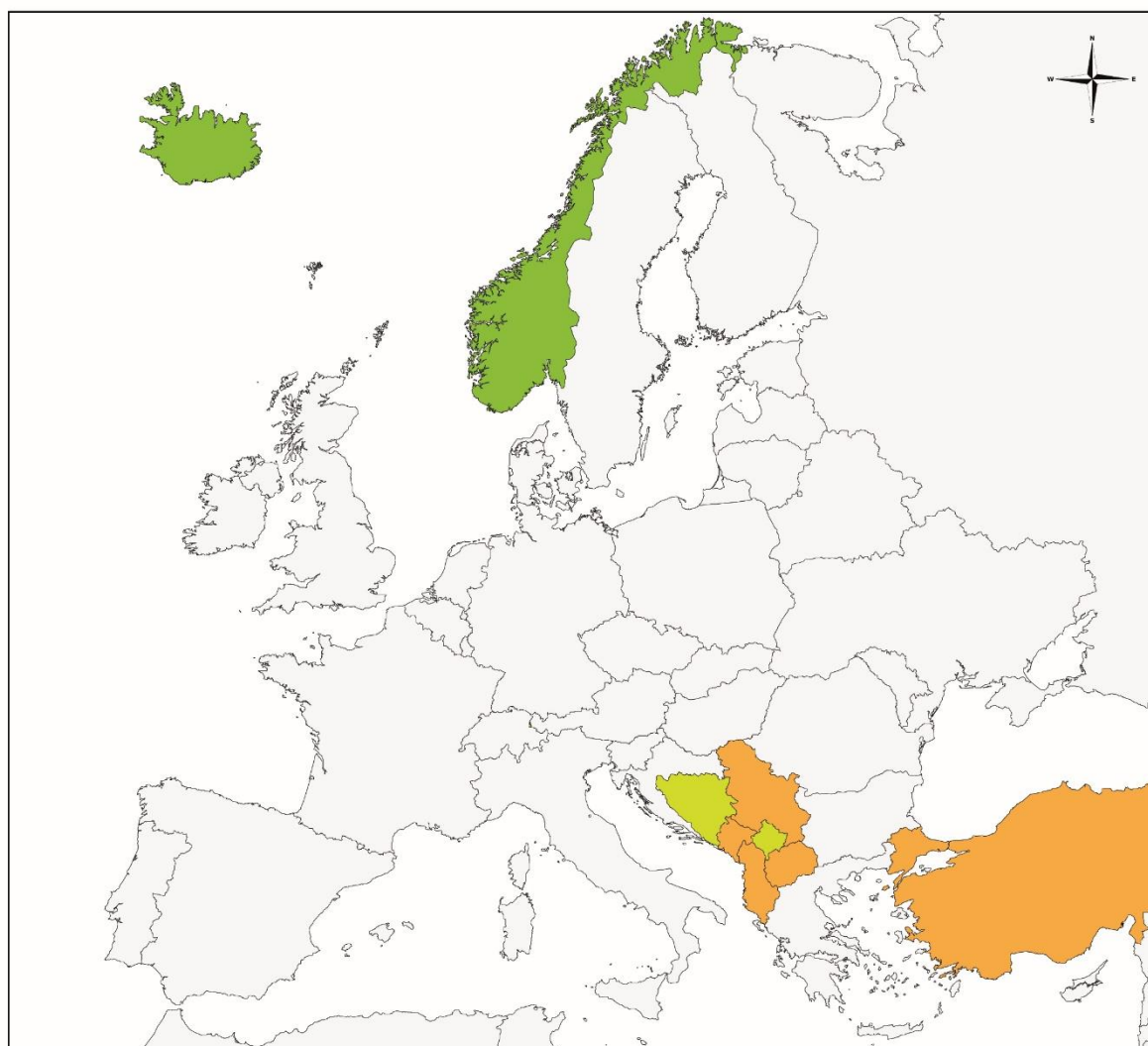
et l'Islande (Reykjavik) en 2000<sup>14</sup>. La Décision 1419/1999/CE a renouvelé la possibilité pour les Etats tiers de nommer des villes candidates. Trois villes ont ainsi obtenu le titre de CEC : Sibiu en 2007 (Roumanie, année où l'Etat rejoint l'UE), Stavanger en 2008 (Norvège) et Istanbul en 2010 (Turquie). Cependant, avec la Décision de 2006, les Etats tiers ne peuvent plus participer au-delà de 2010. La raison invoquée est que suite aux élargissements de 2004 et 2007, la plupart des Etats tiers susceptibles de participer ont rejoint l'Union Européenne, mais aussi que face à l'allongement de la liste chronologique des Etats membres, les villes des Etats tiers auraient plus de chance d'être sélectionnées (Ecorys, 2011 b).

La question de la participation des Etats tiers relève donc d'un enjeu pour les institutions européennes qui doivent garantir que le statut reste attractif auprès des Etats membres : « *the ECoC has become more exclusive due to the increased need to [...] safeguard the 'interests' of its member states* » (Oancă, 2015 p.181). La rareté du statut renforce sa valeur et son attrait. Toutefois, la Décision 445/2014/UE marque la réouverture aux Etats tiers du statut de CEC pour la période 2020-2033. Il a en effet été constaté que « *l'expérience passée a montré que la participation de pays candidats pouvait aider à rapprocher ceux-ci de l'Union en mettant en valeur les aspects communs des cultures européennes* » (Union européenne, 2014). La base légale permet donc de faire participer les Etats tiers car cela est bénéfique pour la promotion d'un sentiment européen mais assure que les Etats membres de l'UE ne soient pas lésés. En effet, tous les trois ans, une troisième ville d'un pays candidat ou candidat potentiel qui participe au programme « Europe créative » ou à un programme européen ultérieur au moment de l'appel à candidatures, est nommée au côté des deux villes désignées des Etats membres. La participation est donc limitée à seulement certains Etats tiers, tous les trois ans. En outre, par équité avec les Etats membres qui n'auront qu'une CEC chacun pour la période 2020-2033, si une ville d'un Etat tiers est nommée, aucune autre ville de cet Etat ne pourra participer pour cette période. La liste des Etats tiers pouvant participer selon les conditions précédemment énoncées a été élargie récemment par la Décision 2017/1545 qui modifie la décision 445/2014/UE (Union européenne, 2017). Cette Décision permet aux Etats de l'Association européenne de libre échange qui font partis de l'accord sur l'Espace économique européen de participer, c'est-à-dire à la Norvège, à l'Islande et au Liechtenstein.

---

<sup>14</sup> La Pologne et la République Tchèque ne faisaient pas encore partie de l'Union européenne.

**Figure 16 : Carte des Etats tiers pouvant potentiellement participer aux Capitales européennes de la culture pour la période 2020-2033**



**Etats tiers pouvant participer aux capitales européennes de la culture<sup>1</sup>**

- Etats candidats
- Candidats potentiels
- Etats de l'Association européenne de libre-échange parties à l'accord sur l'Espace économique européen

0 900 Kilomètres

<sup>1</sup> A condition de leur participation au programme « Europe créative » ou aux programmes ultérieurs de l'Union européenne concernant la culture

Source : fond de carte : Natural Earth, <http://www.naturalearthdata.com/> ; données : Union européenne, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017D1545&from=EN> ; Ombeline Pierrard, juin 2018

Le statut de CEC est attractif pour les Etats tiers comme le montrent des actions de lobbying menées par différentes villes. Du 27 octobre 2010 au 12 janvier 2011, la Commission européenne a ouvert une consultation en ligne sur les CEC pour préparer la nouvelle base légale pour la période 2020-2033. Cette consultation visait à recueillir l'avis des autorités publiques, des organisations mais aussi des simples particuliers. Lors de l'analyse des résultats, il a été

constaté que des réponses de nombreuses personnes d'Etats tiers avaient été coordonnées afin de donner la même vision et les mêmes arguments, et ce notamment en faveur de la réouverture du statut aux Etats tiers. Sur la totalité des personnes ayant répondu à la consultation, 25% proviennent d'Etats tiers, dont 17 % de la Serbie et 4% de la Russie (Ecorys, 2011 b). La Serbie est ainsi le deuxième Etat d'origine des personnes ayant répondu, ce qui est dû à la volonté d'acteurs politiques locaux de Belgrade d'obtenir le statut de CEC (*Ibid.*). La participation russe s'explique quant à elle par un lobbying des autorités publiques de la ville de Perm, les organisations culturelles de la ville et le ministère de la culture de la région de Perm (Oancă, 2015). Une action de lobbying a ainsi été menée entre 2010 et 2012 pour la nomination de la ville comme CEC en 2016 par les acteurs politiques locaux et régionaux avec l'aide d'acteurs culturels. Le but de ce lobbying n'était pas la nomination de Perm en soit, mais plutôt de faire parler de l'ouverture des CEC aux Etats tiers afin que des villes russes puissent participer éventuellement plus tard. L'idée était également de faire évoluer l'essence des CEC, de les séparer de l'Union européenne : « *Perm's coalition attempted to change the legal framework and institutional rules of the ECoC, to reframe the EU's region-building and to redefine the concepts of 'culture' and 'Europe' (and separate it from the EU)* » (Oancă, 2015, p.187). Les CEC étant censées promouvoir un sentiment européen aux citoyens de l'Union européenne, une telle transformation n'aurait plus coïncidé avec les objectifs des institutions européennes et l'idée originelle de Melina Mercuri de développer la culture dans une organisation trop économique.

Les CEC représentent donc des enjeux pour les nombreux acteurs y prenant part. Chaque acteur est ainsi tenté d'orienter le statut de CEC selon sa propre stratégie. Cela explique en partie l'attrait du statut, même si ce succès provient également de la capacité d'adaptation des CEC au contexte global.

### **3.3 L'adaptation à un contexte global évolutif**

La coopération dépend des bénéfices offerts à chaque participant ; or l'évolution du statut de CEC l'a rendu encore plus attractif pour les différents acteurs. C'est cette adaptation qui fait aujourd'hui son succès.

#### **3.3.1 L'évolution des politiques culturelles et leurs nouveaux enjeux**

L'évolution des CEC peut se comprendre à travers la transformation des politiques culturelles et de la notion même de culture. Les politiques culturelles ont longtemps été l'apanage des Etats. Depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, la culture en Europe était séparée des logiques économiques. L'idée était de la démocratiser pour y offrir un accès à tous les citoyens nationaux. Or la fin du XX<sup>e</sup> siècle marque le passage à une culture qui n'est désormais plus vue comme indépendante du marché (Saez, Saez, 2012). La crise des années 1970 mène à une nouvelle conception de la culture, et à partir des années 1980, le rôle des Etats dans les politiques culturelles recule. De



nouveaux acteurs s'intéressent aux politiques culturelles car elles sont désormais pensées comme des outils au service du développement économique. Elles ne sont plus l'apanage des Etats. Ces nouveaux acteurs sont des acteurs locaux et régionaux intéressés par le potentiel des politiques culturelles en matière économique et sociale. Si les Etats avaient recours à l'argument de la démocratisation pour mettre en place des politiques culturelles, les acteurs locaux et régionaux ont recours à l'argument économique (Poirrier, 2017).

Avec ces transformations, c'est la définition de la culture qui change. Elle représente désormais un outil précieux pour les acteurs nationaux, régionaux et locaux en matière de développement. Les politiques culturelles en Occident, et donc en Europe, sont élaborées aujourd'hui autour des mêmes idées : « *there seems to be an increasing emphasis on the "mainstreaming of culture" [...]. Culture is linked to well-being and health; culture is used to address social cohesion and inclusion; culture has become a means of provoking the urban revitalization of cities and regions, and culture is now profoundly linked to processes of development* » (Palmer cité par Saez, Saez, 2012, p.41).

Cette transformation des politiques culturelles rejoint l'évolution des CEC vers le développement des villes. La culture est désormais vue comme un moyen de créer des emplois, de mettre en place une rénovation urbaine, d'améliorer la cohésion sociale des habitants, etc. La Commission européenne a remarqué ce lien entre les CEC et les nouveaux enjeux des politiques culturelles : « *Over the years, cities holding the ECoC title have progressively added a new dimension by using the leverage effect of the title to stimulate the city's more general development and the ECoC are now frequently quoted as exemplary "laboratories" for strategic investment in culture at local and regional level* » (Commission européenne, 2012, p.7-8). Les CEC sont ainsi attractives pour les municipalités car elles leur permettent de lancer des politiques culturelles ou d'amplifier celles déjà existantes. L'évolution globale des CEC répond ainsi aux stratégies des acteurs politiques locaux et régionaux en leur offrant grâce au statut de CEC un outil précieux. En effet, en plus d'aider à la régénération urbaine ou à la cohésion sociale, les CEC permettent un développement durable des villes, ce qui est justement recherché par les acteurs mettant en place des politiques culturelles. (Audet, Saint-Pierre, 2009).

Les acteurs évoqués ont orienté le statut de CEC vers leurs nouveaux besoins, ce qui prouve la capacité d'adaptation du statut au contexte global. Ces transformations des politiques culturelles ont pris lentement place pour arriver à une nouvelle vision de la culture : la forme de réseau a suppléé celle de la hiérarchie traditionnelle, la coopération entre acteurs se développe, etc. Les CEC sont donc un laboratoire pour ces acteurs locaux et régionaux pour qui la culture est devenue un réel outil de développement.

### **3.3.2 Une compétition accrue entre villes**

Depuis la fin années 1980, la mondialisation s'est accélérée et entraîne une compétition accrue entre territoires et donc entre villes. Face à cette mondialisation néolibérale qui donne un rôle prépondérant à l'économie et à la finance, les villes doivent être les plus attractives possible pour attirer les habitants, investisseurs, touristes, etc. Ce nouveau contexte fait qu'« être une

*ville attractive et compétitive aujourd'hui n'est pas chose aisée. Quelles que soient leurs tailles, leurs régions, leurs puissances, ces espaces doivent mettre en place des stratégies d'affirmation de leurs atouts* » (Gogendeau, 2014 p.7-8).

Cette compétition oblige les municipalités à se présenter comme des centres politiques, économiques mais aussi culturels. La culture est désormais un enjeu pour les villes sur le plan économique ; il est devenu courant et recommandé de mettre en place des stratégies de développement urbain alliant renouvellement urbain, économie et créativité (Saez, Saez, 2012). En outre, la culture a l'avantage d'être considérée comme un outil ayant des retombées uniquement positives que cela soit dans le domaine économique (touristes, etc.) ou le domaine social (cohésion sociale des habitants, etc.) (*Ibid.*).

Les événements internationaux sportifs (comme les jeux olympiques), politiques ou culturels deviennent ainsi des enjeux énormes pour les dirigeants des villes. L'obtention d'un statut de CEC, de villes organisatrices de la coupe du monde de football ou autre, trace une limite entre les villes : celles ayant un tel statut et les autres (Oancă, 2015). Le statut de CEC offre ainsi un « avantage comparatif » (Saez, Saez, 2012) dans cette compétition urbaine. La ville de Cork, CEC en 2005, a été classée dans le top 10 des villes dans le monde à visiter en 2010 par le Lonely Planet travel guide. Le statut de CEC lui a ainsi profité car, quelques années avant celui-ci, le même guide évaluait la ville négativement (Commission européenne, 2012). La candidature de Marseille pour le statut de CEC 2013 a relevé de la même logique, la ville a profité du titre pour rattraper son retard sur les autres grandes villes européennes. En effet, en obtenant le statut de CEC, la ville a acquis « *une rente de monopole* » (Saez, Saez, 2012). Pendant l'année du titre et même au-delà, la ville gagne en visibilité et attire touristes et investissements, tout en renouvelant ses infrastructures culturelles. Cette attractivité se retrouve dans la déclinaison du statut sous diverses formes : American Capital of Culture for South American states depuis 2000 ou encore Brazilian Capital of Culture depuis 2006 (Oancă, 2015).

Les villes sont aujourd'hui à la recherche de visibilité, du plus fort rayonnement possible de façon à rester attractives (marketing « urbain », cf. Gogendeau, 2014) Les réseaux de villes se multiplient ainsi, fondés sur des statuts comme celui de CEC ou celui de patrimoine mondial de l'Unesco. Face à ces réseaux, les villes « *deviennent (ou redeviennent ?) des foyers de rayonnement européens et internationaux* » (Poirrier, 2017, p. 291). Ceci explique l'attractivité et l'avantage d'être CEC : une compétition entre de nombreuses villes motivées par les enjeux permet de bonnes candidatures, et met en place un réseau de villes promouvant la dimension européenne. Cependant pour les mêmes raisons de compétition, l'objectif initial qui est de promouvoir la diversité des cultures européennes et leur héritage commun peut être dépassé par le développement urbain. L'évolution des CEC et leur bilan mitigé s'inscrit donc pleinement dans le contexte global et dans la notion de coopération : les institutions européennes s'adaptent au besoin de développement urbain des villes et les dirigeants de celles-ci promeuvent en échange la diversité des cultures avec un héritage commun.

### 3.3.3 Les conséquences de l'évolution du statut sur la mise en place d'un réseau de CEC

Le statut de capitale européenne de la culture permet aux villes de se renforcer en tant que centre culturel ou de le devenir. Il permet notamment la création d'évènements culturels, de festivals qui participent au rayonnement de ces villes. En effet, à l'occasion des CEC des organisations sont créées ; des réseaux entre artistes se mettent en place et ils peuvent perdurer après l'année du titre de CEC (Commission européenne, 2012). Ainsi, la fondation Mons 2025 a vu le jour suite au titre de CEC de Mons en 2015 (Fondation Mons 2025, 2018). Elle organise de nombreux évènements culturels qui permettent à la ville de continuer à rayonner, de promouvoir la diversité des cultures européennes et l'héritage commun après l'année du titre. En ce sens, le statut de CEC peut s'apparenter à la création de pôles urbains dont le rayonnement permet de promouvoir un sentiment d'appartenance européen. Cependant, ce propos est à nuancer en raison de dérives sur le statut déjà évoquées mais également du rayonnement de ces pôles. Si les capitales européennes de la culture sont une des initiatives les plus connues de l'UE, elles n'ont pas une visibilité suffisante pour que le réseau de villes créé s'apparente à la création d'un réseau de symboles. Ainsi, selon la consultation en ligne sur les CEC menée par la Commission européenne du 27 octobre 2010 au 12 janvier 2011, seuls 39% des répondants ont déclaré les CEC très visibles, 52% les ont déclarées à peine visibles et presque 10% pas du tout visibles (Ecorys, 2011 b, p.27). Les CEC ne correspondent donc pas à des symboles dans le sens où « *le symbole géopolitique quant à lui, c'est ce qui est doté d'une capacité évocatrice pour un (ou des) acteur(s) et qui est localisable dans l'espace* » (Rosière, 2007, p.349).

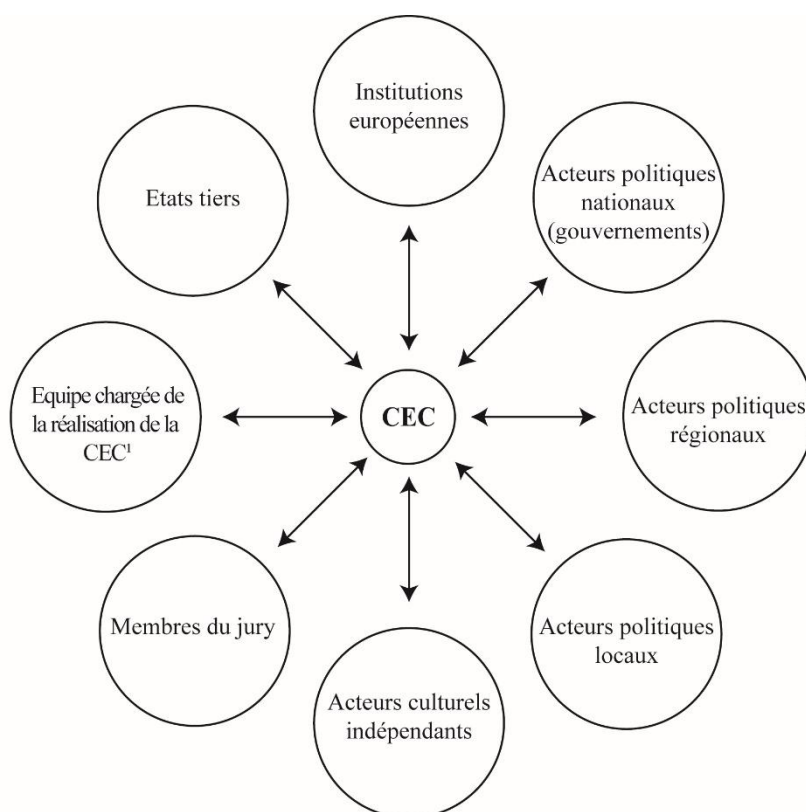
Si ce n'est une réelle création de symboles, faute d'une visibilité suffisante et à cause de CEC ayant performé plus faiblement que d'autres, un réseau de villes est tout de même mis en place. En effet, les villes ayant obtenu le statut de CEC sont amenées à créer des liens entre elles. Des contacts sont ainsi développés entre villes candidates, anciennes et actuelles CEC, qu'il s'agisse de visites, d'accords de coopération ou de mise en place d'un réseau informel entre acteurs de villes (Ecorys, 2011 a). Cela permet donc aux villes de partager leur expérience comme Essen (2010) et Košice (2013) qui ont mis en place un accord de coopération, Essen pouvant ainsi partager son expérience en offrant des conseils.

Il est important de préciser que « *The real value of the networks has come from the fact that they have been initiated and "owned" by the ECoC themselves rather than by DG EAC<sup>15</sup>* » (Ecorys, 2011 a, p.39). Le fait que la Commission laisse une liberté aux différents acteurs permet la mise en place d'un réseau plus performant que si elle en imposait un avec un modèle figé et précis et qui, par conséquent, pourrait ne pas s'adapter à certains acteurs. En effet, si les villes CEC ne tissent pas toutes des liens entre elles et n'ont pas le rayonnement de réels symboles, elles ont le mérite de faire coopérer de nombreux acteurs et de dépasser ainsi les cadres nationaux.

---

<sup>15</sup> Pour rappel, la DG EAC est la direction générale de l'éducation et de la culture de la Commission européenne.

**Figure 17 : Schéma de la coopération entre acteurs engendrée par les CEC**



<sup>1</sup> La structure de cette équipe varie selon les CEC : il peut s'agir d'une fondation, d'une association, d'une institution publique ou encore d'un département au sein de la municipalité. Le choix de la structure dépend des lois et pratiques locales.

Source : Ombeline Pierrard, juin 2018

Les acteurs, en coopérant, sont amenés à travailler ensemble, ce qui peut mener à la création d'un sentiment européen ; une forme de coopération communautaire peut émerger aux côtés de la coopération stratégique. La souplesse du statut de CEC profite ainsi aux institutions européennes. Elles ne créent pas réellement de symboles avec ce statut, faute d'un manque de visibilité et dans la mesure où la coopération entre acteurs nécessite des compromis de chaque acteur sur ses objectifs. Mais elles engendrent cependant une collaboration entre de nombreux acteurs qui permet de présenter le passé commun des Européens et de leurs cultures, de créer la réflexion sur ce que peut être une dimension européenne.

Le statut est donc bénéfique pour tous les acteurs pour qui il représente des enjeux (image, etc.). Cela l'a fait évoluer, favorisant l'apparition de nouveaux objectifs à côté de la promotion de la diversité des cultures européennes et de leur héritage commun. Cette évolution résulte également de la nécessité de s'adapter au contexte global pour rester attractif. Les CEC ne permettent donc pas la création de véritables symboles dans l'espace européen mais elles offrent la possibilité de parler d'une appartenance commune, de rendre l'Union européenne visible auprès du public et des acteurs. Le statut permet ainsi de faire envisager aux acteurs et aux citoyens assistant aux CEC, un futur commun et ainsi de légitimer l'organisation. Cela profite aux institutions européennes qui n'ont pas les moyens de créer de réels symboles pour le faire.



## ***CONCLUSION***

Les capitales européennes de la culture sont empreintes d'une grande complexité. Il faut nuancer les différents résultats qui sont dépendants du cadre environnant, qu'il s'agisse de l'influence du concept de coopération (cf. 1.2.1, p.14-15) ou de l'évolution du contexte global (cf. 3.3.1, p.53-54).

Les villes et capitales de la culture ont été créées par les institutions européennes dans un but précis : rapprocher les citoyens européens les uns des autres. Celles-ci permettent en effet, de toucher des citoyens dont le manque d'adhésion à l'organisation a été révélé avec la fin du consensus permissif (ressentant désormais l'impact de l'Union européenne dans leur vie quotidienne, les citoyens n'acceptent plus tacitement les mesures prises par les experts européens et deviennent critiques). Des critiques eurosceptiques s'élèvent de plus en plus pour contester la légitimité de l'UE. Renforcer l'espace européen est ainsi important pour l'organisation si elle veut promouvoir un sentiment d'appartenance commun ; l'espace européen est abstrait pour les citoyens qui restent concentrés sur les échelles nationales, régionales et locales. Cela est d'autant plus urgent que l'organisation est devenue de plus en plus politique alors que les citoyens ne s'y identifient toujours pas. L'économie a été la base de la construction européenne au détriment de la culture. Les villes européennes de la culture ont ainsi été créées pour remédier à cela.

L'Union européenne a certes besoin de symboles pour susciter l'attachement des citoyens mais, finalement, les institutions européennes n'ont qu'une marge de manœuvre limitée par la structure de l'organisation internationale. En outre, ces institutions doivent coopérer avec de nombreux acteurs, représentant différents niveaux de décisions et ayant chacun des objectifs précis. En effet, la coopération et donc les capitales européennes de la culture reposent sur la nécessité de répondre, en partie, aux attentes de chaque acteur. L'évolution de la place de la culture a évolué au sein de l'organisation pour devenir une compétence communautaire avec le traité de Maastricht en 1993, permettant ainsi aux villes européennes de la culture de devenir une action communautaire (cf. 1.2.3, p.17-18).

Les institutions européennes ne disposent que de moyens limités dans le domaine culturel : il s'agit uniquement d'une compétence d'appui. C'est pour cette raison que les villes puis capitales européennes de la culture ont été élaborées avec des règles souples : elles permettent aux institutions européennes d'agir sans sortir de leurs prérogatives et elles offrent des avantages aux différents acteurs (municipalités, gouvernements nationaux, etc.) sans leur faire craindre une dépossession de leurs prérogatives. Cette nécessité de faire consensus se retrouve justement dans l'idée des CEC de promouvoir la diversité des cultures avec un héritage commun : les gouvernements nationaux soucieux de préserver leurs particularités nationales et les institutions européennes désireuses de promouvoir un sentiment d'appartenance commun trouvent tous satisfaction dans cette formule.

Cette souplesse a toutefois fait que les capitales européennes de la culture se sont peu à peu écartées de l'objectif initial de promouvoir une dimension européenne. En effet, les acteurs nationaux et locaux ont voulu eux aussi tirer un bénéfice de leur participation selon une logique

de coopération stratégique (Bussi, 2009). Les capitales européennes de la culture sont désormais vues comme un moyen de changer d'image, de mettre en place de nouvelles politiques culturelles, des stratégies de développement à long terme pour la ville, etc.

Ces évolutions ont toutefois été recadrées au fil des années par la Commission européenne qui, grâce au changement de base légale, a encadré l'évolution des capitales européennes de la culture. Cette institutionnalisation progressive des CEC (apparition d'un jury de sélection, d'un jury de suivi et de conseil, prix Melina Mercouri, etc.) a permis de remédier au manque de dimension européenne, tout en reconnaissant officiellement que le statut est un avantage pour les villes en matière de développement.

Les villes européennes de la culture, initiative intergouvernementale où les gouvernements étaient libres de présenter une ville choisie, sont ainsi devenues une action communautaire renommée « capitale européenne de la culture ». Cette transition a consacré le succès du statut, celui-ci étant l'initiative européenne la plus connue et reconnue, et attirant de nombreux citoyens européens. Le statut est ainsi devenu de plus en plus attractif pour les villes, et son passage à une action communautaire a introduit une obligation d'égalité. Celle-ci s'est réalisée dans l'apparition d'une liste chronologique nommant un ou plusieurs Etats par an pour désigner chacun une ville. La compétition tout d'abord en trompe-l'œil suite à la décision 1999, a avec la décision 2006 abouti à une véritable compétition avec des appels à candidatures pouvant recueillir jusqu'à quinze participants comme en Espagne pour la capitale européenne de la culture de 2016. Les CEC sont donc devenues de véritables enjeux pour les différents acteurs et toutes les villes capables d'accueillir un tel événement peuvent participer ; d'où des profils de villes très variés.

Cependant les CEC se sont révélées très différentes selon les années ; le statut offre des opportunités mais il est très complexe à gérer. L'organisation d'un tel événement suggère en effet la coopération entre de nombreux acteurs, ce qui a plus ou moins été réussi selon les éditions. A l'image des bénéficiaires et des retombées du statut, le discours de chaque CEC est étudié et certains acteurs en ont profité pour s'attribuer tous les mérites, quitte à gommer le rôle de l'Union européenne. L'hypothèse sur les retombées concrètes et significatives du statut de CEC sur les villes est donc à nuancer, car les retombées dépendent fortement de la capacité des acteurs d'une CEC à se mettre d'accord sur un projet commun, et de le mener à bien en réussissant à coopérer. Cette coopération est compliquée à mettre en place mais aussi à maintenir : elle doit durer de l'élaboration de la candidature et du programme culturel jusqu'à l'année du titre et même au-delà pour que la CEC ait de réels résultats. Toutefois, il existe bel et bien des retombées positives certaines pour la grande majorité des cas (changement d'image, rénovations d'infrastructures, etc.), et cela est visible à travers l'attrait des CEC sur les Etats tiers qui veulent eux aussi pouvoir participer.

Une des faiblesses du programme est la difficulté d'appréhender et de mettre en œuvre la dimension européenne, chaque ville devant y apporter sa réponse. La promotion de l'unité dans la diversité peut ainsi se révéler complexe quand les visions divergent trop fortement, l'unité devenant ainsi invisible, ou encore quand les différences sont volontairement gommées. En effet, ne pas aborder la question de la place des minorités, du passé des Etats ne permet pas de développer un véritable sentiment européen. De plus, des Etats tiers comme la Russie

aimeraient détourner le sens de cette dimension européenne, montrant également l'enjeu des CEC.

L'évolution du statut de CEC, pensé au début de mes recherches comme uniquement due aux besoins des acteurs d'avoir une raison de participer, s'est révélée dépendante d'un contexte plus large. Ainsi, l'hypothèse que le concept de coopération rend compliquée la mise en place de symboles via les CEC - car chaque acteur cherche à orienter le titre vers ses intérêts - est, elle aussi, à nuancer. En effet, comme je l'ai montré, les acteurs ont bel et bien orienté le programme chacun vers leurs intérêts propres. Cependant, ces évolutions des CEC peuvent être interprétées comme étant une adaptation progressive à un contexte changeant. Ainsi, la vision des politiques culturelles a changé au cours des dernières décennies et les questions de développement durable et d'économie se sont peu à peu imposées. Cela a donc mené les villes à s'intéresser aux politiques culturelles, d'autant plus que la compétition entre villes s'est également accrue. Les réseaux de villes comme ceux des CEC sont devenus particulièrement prisés en offrant un avantage comparatif aux villes en faisant partie. Le statut de CEC a donc évolué certes pour répondre aux intérêts des acteurs, mais aussi en accord avec le contexte global.

Les CEC ont donc su évoluer pour rester en adéquation avec les enjeux de l'époque auxquels font face les acteurs. On peut certes voir des limites (une dimension européenne moins présente que dans l'idée originelle), mais ce serait ne pas vouloir reconnaître le concept de coopération. En effet, la médiation réalisée entre les objectifs de chaque acteur n'est peut-être pas la faiblesse du programme mais sa force. L'Union européenne doit susciter le consensus de ses membres pour perdurer, il faut donc savoir faire des compromis et c'est ce que font les CEC. Elles permettent donc de faire voir une dimension européenne aux habitants et des touristes, tout en suscitant l'intérêt des villes dans un climat de compétition urbaine et de renouvellement des politiques culturelles. Même si la dimension européenne n'a pas toujours été au rendez-vous, l'institutionnalisation du programme a permis d'apporter un meilleur équilibre. Ainsi, les CEC ne permettent pas réellement de créer des symboles mais ont le mérite de parler de l'Europe et de la faire en créant un réseau de villes et en menant à la coopération de nombreux acteurs. Cela peut donc mener certains de ces acteurs à une prise de conscience du niveau européen.

La reconnaissance apportée aux bénéficiaires des CEC dans le domaine du développement urbain a notamment permis d'encourager la durabilité des CEC, afin que les bénéficiaires perdurent au-delà de l'année du titre et donc de faire des villes sélectionnées des vitrines de l'Europe, des centres de rayonnement au cœur de l'espace européen. Les capitales européennes de la culture ne s'apparentent donc pas réellement à la mise en place de symboles par l'Union européenne, mais l'idée en est tout de même proche. Face aux contraintes existantes, le statut permet donc un résultat satisfaisant et peut mener à un renforcement d'un sentiment d'appartenance commun, à l'apparition d'une coopération communautaire au côté de celle purement stratégique. Les capitales européennes de la culture permettent ainsi de mobiliser différents acteurs autour de l'unité dans la diversité des cultures européennes. Ce faisant, cela permet de renforcer la légitimité de l'organisation auprès des acteurs des CEC et de donner un corps à l'Union européenne pour les citoyens visitant une CEC.

Cependant l'étude du rayonnement des villes CEC a ses limites : il est difficile à mesurer en raison de l'absence de données comparables. En effet, suivant la Décision 1419/1999/CE, la



Commission établissait un rapport l'année suivante du titre sur les CEC, accompagné d'une analyse produite par les organisateurs des CEC en question (Union européenne, 1999, article 6). La Décision 1622/2006/CE a modifié le processus : dorénavant, la Commission européenne se charge d'assurer une évaluation externe et indépendante des CEC l'année suivant leur titre (Union européenne, 2006, article 12). Dans les deux cas, c'est au niveau local que sont collectées les données sur l'impact du statut ; or les données collectées varient fortement entre les villes. Cela mène donc à une difficulté de dresser réellement un bilan des CEC (Commission européenne, 2012). Il est ainsi compliqué de comparer de manière scientifique et efficace la hausse du tourisme ou encore les retombées économiques des différentes CEC. La question de la visibilité des CEC est également difficile à mesurer pour les mêmes raisons : il est difficile d'accéder à des chiffres comparables en matière d'audience, etc. Une des autres limites concerne la difficulté d'évaluer les liens créés entre les villes ; il existe peu de données et la situation varie selon chaque CEC.

Ce mémoire d'étape propose donc une analyse globale des CEC comme symboles, axée sur le concept d'organisation internationale et de coopération. Cela a permis d'étudier la création d'un réseau de villes pour promouvoir un sentiment européen, et son évolution face à la nécessité de bénéficier à chaque acteur. Il serait possible pour une prochaine étude de cibler la dimension politique de la création des CEC en s'intéressant aux différents types de bâtiments privilégiés pour les rénovations, au type de reconstruction de l'histoire qui a été opéré. Cet axe permettrait de cibler plus principalement les échelles locales, c'est-à-dire celle des villes, mais aussi européenne pour faire ressortir les similitudes et différences entre les types de lieux urbains et les périodes historiques mises en valeurs dans les programmes des CEC. Cela ne reviendrait pas à étudier les CEC comme symboles à part entière, mais les symboles produits à l'échelle de chaque CEC. Il serait ainsi possible de voir comment ils tentent d'influencer l'identité collective. Il serait en effet envisageable de s'intéresser à l'identité collective, en cherchant à comprendre plus précisément ce qui peut mener des personnes à se reconnaître comme européen. La question de l'identité n'a pas été développée dans ce mémoire car trop vaste pour un axe de recherche traitant de la création de symboles, la notion de sentiment d'appartenance étant plus appropriée. Cependant, il serait possible après cette analyse des CEC en tant que symboles de s'intéresser à travers celles-ci à la notion d'identité collective. Des auteurs ont déjà abordé cette notion comme Paul Ricoeur avec l'« ipséité » : chaque individu choisit les éléments de son identité qu'il souhaite mettre en avant. Cela permettrait ainsi de continuer à réfléchir sur le manque d'attachement des citoyens à l'Union européenne avec les CEC mais de manière plus spécialisée. Les CEC offrent ainsi de nombreuses possibilités d'études par leur complexité et leur évolution perpétuelle. Elles sont un axe intéressant pour aborder l'Union européenne et les difficultés que rencontrent l'organisation en matière d'adhésion des citoyens.

## RÉFÉRENCES

AUDET, C. (dir) ; SAINT-PIERRE, D. (dir), 2009, *Tendances et défis des politiques culturelles : analyses et témoignages*, Québec, Les Presses de l'Université de Laval, 255p.

AUTISSIER, A.-M., 2005, *L'Europe de la culture histoire(s) et enjeux*, Arles, Actes Sud, 439p.

BUSSI, M., (dir), 2009, *Un monde en recomposition géographie des coopération territoriales*, Mont-Saint-Aignan, Publications des Universités de Rouen et du Havre, 316p.

BUSSI, M. ; DAUDÉ, E., 2005, Le dilemme du prisonnier spatialisé : application aux coopérations territoriales, 7èmes rencontres de ThéoQuant, Besançon, France, 12p. [en ligne], consulté le 09/02/18. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01082645>

CALAY, V., 2003, « La production imaginaire d'une « Capitale de l'Europe » : vers la territorialisation d'une identité collective européenne ? », *Belgeo*, n°4, (p.363-384). [en ligne], consulté le 04/01/18. <https://journals.openedition.org/belgeo/16853>

CITY POPULATION, 2018. [en ligne], consulté le 10/04/18. <https://www.citypopulation.de/>

COMMISSION EUROPEENNE, 2009, *European Capitals of Culture: the road to success from 1985 to 2010*, 79p. [en ligne], consulté le 10/05/18. [https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/capitals-culture-25-years\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/capitals-culture-25-years_en.pdf)

COMMISSION EUROPÉENNE, 2012, *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT European Capitals of Culture post 2019 Accompanying the document Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council establishing a Union action for the European Capitals of Culture for the years 2020 to 2033*, 44p. [en ligne], consulté le 20/03/18. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012SC0226&from=EN>

COMMISSION EUROPEENNE, 2017, *Eurobaromètre standard 88 la citoyenneté européenne*, Automne 2017, 128p. [en ligne], consulté le 21/05/18. <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2143>

COMMISSION EUROPÉENNE, 2018, « Label du patrimoine européen ». [en ligne] consulté le 02/02/18. [https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/actions/heritage-label\\_fr](https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/actions/heritage-label_fr)

COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE, 1985, *Résolution des ministres responsables des affaires culturelles, réunis au sein du Conseil, du 13 juin 1985 relative à l'organisation annuelle de la « Ville européenne de la culture »*, 13 juin 1985. [en ligne], consulté le 24/04/18. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:41985X0622>

CONSEIL, 1990, *Conclusions des ministres de la culture réunis au sein du conseil du 18 mai 1990 relative au choix futur de la « ville européenne de la culture » et à la manifestation spéciale du mois culturel européen (90/C 162/01)*, 18 mai 1990. [en ligne], consulté le 20/05/18.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:41990X0703&from=EN>

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, 1992, *Conclusions des ministres de la culture réunis au sein du Conseil, du 12 novembre 1992, concernant la procédure de désignation des villes européennes de la culture* (92/C 336/02), 12 novembre 1992. [en ligne], consulté le 20/05/18.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.1992.336.01.0003.01.FRA&toc=OJ:C:1992:336:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.1992.336.01.0003.01.FRA&toc=OJ:C:1992:336:TOC)

COURTY, D. ; DEVIN, G., 2010, *La construction européenne*, Paris, La Découverte, 127p.

CVCE, 2012, « Discours de Jacques Delors devant le Parlement européen (17 janvier 1989) ». [en ligne], consulté le 20/04/18. [https://www.cvce.eu/obj/discours\\_de\\_jacques\\_delors\\_devant\\_le\\_parlement\\_europeen\\_17\\_janvier\\_1989-fr-b9c06b95-db97-4774-a700-e8aea5172233.html](https://www.cvce.eu/obj/discours_de_jacques_delors_devant_le_parlement_europeen_17_janvier_1989-fr-b9c06b95-db97-4774-a700-e8aea5172233.html)

DEVIN, G., 2016, *Les organisations internationales*, Paris, Armand Colin, 287p.

DJIAN, J.-M., 2005, *Politique culturelle : la fin d'un mythe*, Paris, Gallimard, 196p.

DUBOIS, V., 2001, Europe culturelle, in Waresquiel, E. (dir), *Dictionnaire des politiques culturelles de la France depuis 1959*, Paris, Larousse, (p. 263-266).

DUPUY, C. ; VAN INGELGOM, V., 2016, « Comment l'Union européenne fabrique (ou pas) sa propre légitimité. Les politiques européennes et leurs effets-retours sur les citoyens », *Politique européenne*, vol. 54, n°4, (p. 152-187). [en ligne], consulté le 20/01/18. <https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2016-4-page-152.htm>

ECORYS, 2011 a, *Interim evaluation of selection and monitoring procedures of European Capitals of Culture (ECoC) 2010-2016*, 106p. [en ligne], consulté le 22/03/18. [https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/ecoc-selection-monitoring-procedure-evaluation-2011\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/ecoc-selection-monitoring-procedure-evaluation-2011_en.pdf)

ECORYS, 2011 b, *The European Capitals of Culture (ECoC) Post-2019 Online consultation, analysis of the result*, 36p. [en ligne], consulté le 24/02/18. [https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/capitals-culture-consultation-analysis-results\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/capitals-culture-consultation-analysis-results_en.pdf)

ECORYS, 2011 c, *The European Capitals of Culture (ECoC) Post 2019 Public Consultation Meeting (2 March 2011), Summary of the meeting*, 32p. [en ligne], consulté le 24/02/18. [https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/files/capitals-culture-consultation-meeting\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/files/capitals-culture-consultation-meeting_en.pdf)

FONDATION MONS 2025, 2018, « La Fondation Mons 2025 s'ancre dans la Cité ». [en ligne], consulté le 18/06/18. <http://www.mons2025.eu/fr/la-fondation-mons-2025-s%E2%80%99ancre-dans-la-cit%C3%A9>

FONDATION ROBERT SCHUMAN, 2017, *L'Etat de l'Union : rapports Schuman sur l'Europe*, Paris, Lignes de repères, 316p.

- FRANCOIS, E., 2012, *Lieux de mémoire européens*, Paris, La Documentation française, 63p.
- GEOCONFLUENCES, 2005, « Territoires, territorialisation, territorialité ». [en ligne], consulté le 21/05/18. <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/territoires-territorialisation-territorialite>
- GOGENDEAU, N., 2014, « Le marketing urbain, un outil de domination politique ? Illustration à partir des cas bordelais, nantais et rennais », Mémoire de master en sciences de l'Homme et société, gestion et management, sous la direction de Vacchiani-Marcuzzo, C., Reims, Université de Reims Champagne Ardenne, 144p. [en ligne], consulté le 15/04/18. <https://dumas.ccsd.cnrs.fr/MEM-UNIV-REIMS/dumas-01066998>
- IMMLER, N.-L. ; SAKKERS, H., 2014, « (Re)Programming Europe: European Capitals of Culture: rethinking the role of culture », *Journal of European Studies*, vol. 44, (p.3-29). [en ligne], consulté le 29/01/18. <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0047244113515567>
- JURY DE SÉLECTION, 2010, *Designation of a European Capital of Culture for 2016 in Spain, Pre-selection report Spain*, 17p. [en ligne], consulté le 14/06/18. [https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/files/ecoc-2016-preselection-spain\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/files/ecoc-2016-preselection-spain_en.pdf)
- KAELBLE, H., 2005, *Les chemins de la démocratie européenne*, Paris, Belin, 217p.
- LECLERC, S., 2016, *Les institutions de l'Union européenne*, Issy-les-Moulineaux, Gualino-Lextenso, 244p.
- LESCOT, C., 2017, *Organisations européennes : Union européenne, Conseil de l'Europe et autres organisations*, Bruxelles, Bruylant, 417p.
- MARÈS, A. (dir), 2005, *La culture et l'Europe du rêve européen aux réalités*, Paris, Institut d'études slaves, 191p.
- MARTIN, L., 2016, « Identité culturelle de l'Europe et diversité culturelle en Europe : l'Europe (n') a-t-elle (qu') une âme ? », *Revue française d'Histoire des Idées Politiques*, vol. 43, n°1, (p. 255-272). [en ligne], consulté le 02/05/18. <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-histoire-des-ideespolitiques-2016-1-page-2%2055.htm>
- MAZÉ, C., 2014, *La fabrique de l'identité européenne : dans les coulisses des musées de l'Europe*, Paris, Belin, 303p.
- MINISTÈRE FRANÇAIS DE LA CULTURE, *Guide à l'intention des villes candidates au titre de « Capitale européenne de la culture »*, 36p. [en ligne], consulté le 21/03/18. <http://www2.culture.gouv.fr/culture/actualites/communiq/albanel/Capitale.pdf>
- OANCĂ, A., 2015 « Europe is not elsewhere: The mobilization of an immobile policy in the lobbying by Perm (Russia) for the European Capital of Culture title », *European Urban and Regional Studies*, vol. 22, n°2, (p.176-190). [en ligne], consulté le 23/04/18. <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0969776414535419>

PALMER/RAE ASSOCIATES, 2004, *European Cities and Capitals of Culture, Study prepared for the European Commission*, Part 1, 235p. [en ligne], consulté le 20/04/18. [https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/palmer-report-capitals-culture-1995-2004-i\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/palmer-report-capitals-culture-1995-2004-i_en.pdf)

PARLEMENT EUROPÉEN, 2013, *European capitals of culture: success strategies and long-term effects*, 236p. [en ligne], consulté le 02/02/18. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/513985/IPOL-CULT\\_ET\(2013\)513985\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/513985/IPOL-CULT_ET(2013)513985_EN.pdf)

POIRRIER, P., 2017, *Politiques et pratiques de la culture*, Paris, La Documentation française, 321p.

PULLANO, T., 2016, « La production d'une opinion publique dans l'espace européen. Le cas du référendum grec de 2015 », *Politique européenne*, vol. 54, n° 4, (p. 58-83). [en ligne], consulté le 19/01/18. <https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2016-4-page-58.htm>

ROSIÈRE, S., 2007, *Géographie politique et géopolitique : une grammaire de l'espace politique*, Paris, Ellipses, 426p.

SAEZ, G. (dir) ; SAEZ, J.-P. (dir), 2012, *Les nouveaux enjeux des politiques culturelles : dynamiques européennes*, Paris, La Découverte, 398p.

SAMUEL B.H. FAURE, 2015, « UE : du « consensus permissif » au « dissensus contraignant » ». [en ligne] consulté le 02/06/18. <https://samuelbhfaure.com/2015/10/20/du-consensus-permissif-au-dissensus-contraignant/>

SASSATELLI, M., 2002, « Imagined Europe, The Shaping of a European Cultural Identity through EU Cultural Policy », *European Journal of Social Theory*, vol. 5, n°4, (p.435-451). [en ligne], consulté le 02/05/18. <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/136843102760513848>

SERRIER, T., 2013, « « A la recherche des lieux de mémoires européens » », *Revue de l'Institut français d'histoire en Allemagne*, vol. 5. [en ligne], consulté le 09/02/18. <https://journals.openedition.org/ifha/7380>

STRATH, B., 2002, « A European Identity, To the Historical Limits of a Concept », *European Journal of Social Theory*, vol. 5, n°4, (p. 387-401). [en ligne], consulté le 02/05/18. <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/136843102760513965>

TOUTE L'EUROPE, 2017, « Les élargissements de l'Union européenne, de 6 à 28 Etats membres ». [en ligne], consulté le 15/06/18. <https://www.touteurope.eu/actualite/les-elandissements-de-l-union-europeenne-de-6-a-28-etats-membres.html>

UNION EUROPÉENNE, 1999, *Décision 14/1999/CE du parlement européen et du conseil du 25 mai 1999 instituant une action communautaire en faveur de la manifestation « Capitale européenne de la culture » pour les années 2005 à 2019*, 25 mai 1999. [en ligne], consulté le 13/02/18. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:31999D1419>

UNION EUROPÉENNE, 2005, *Décision N° 649/2005/CE du parlement européen et du conseil du 13 avril 2005 modifiant la décision n° 1419/1999/CE instituant une action communautaire en faveur de la manifestation « Capitale européenne de la culture » pour les années 2005 à 2019*, 13 avril 2005. [en ligne], consulté le 13/02/18. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX%3A32005D0649>

UNION EUROPÉENNE, 2006, *Décision N° 1622/2006/CE du parlement européen et du conseil du 24 octobre 2006 instituant une action communautaire en faveur de la manifestation « Capitale européenne de la culture » pour les années 2007 à 2019*, 24 octobre 2006. [en ligne], consulté le 26/04/18. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32006D1622>

UNION EUROPÉENNE, 2012 a, *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée)*, 26 octobre 2012. [en ligne], consulté le 25/05/18. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FR>

UNION EUROPÉENNE, 2012 b, *Traité sur l'Union européenne (version consolidée)*, 26 octobre 2012. [en ligne], consulté le 25/05/18. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0002.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0002.02/DOC_1&format=PDF)

UNION EUROPÉENNE, 2014, *Décision N° 445/2014/UE du parlement européen et du conseil du 16 avril 2014 instituant une action de l'Union en faveur des capitales européennes de la culture pour les années 2020 à 2033 et abrogeant la décision no 1622/2006/CE*, 16 avril 2014. [en ligne], consulté le 26/04/18. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX:32014D0445>

UNION EUROPÉENNE, 2017, *Décision (UE) 2017/1545 du parlement européen et du conseil du 13 septembre 2017 modifiant la décision no 445/2014/UE instituant une action de l'Union en faveur des capitales européennes de la culture pour les années 2020 à 2033*, 13 septembre 2017. [en ligne], consulté le 15/06/18. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017D1545&from=EN>

## ***TABLE DES FIGURES***

<b>Figure 1</b> : Carte de l'espace à géométrie variable de l'Union européenne	10
<b>Figure 2</b> : Graphique de l'attachement des citoyens de l'Union européenne aux différentes échelles	12
<b>Figure 3</b> : Carte des élargissements successifs de l'Union européenne	22
<b>Figure 4</b> : Carte des villes et capitales européennes de la culture de 1985 à 2019	24
<b>Figure 5</b> : Tableau de la répartition des villes et capitales européennes de la culture par Etat de 1985 à 2019	25
<b>Figure 6</b> : Tableau des villes et capitales européennes de la culture de 1985 à 2004	26
<b>Figure 7</b> : Schéma de la composition du jury selon la Décision 1419/1999/CE	32
<b>Figure 8</b> : Tableau des capitales européennes de la culture de 2005 à 2009	33
<b>Figure 9</b> : Carte des villes espagnoles candidates pour le statut de CEC 2016	36
<b>Figure 10</b> : Schéma de la composition du jury de sélection selon la Décision 1622/2006/CE37	
<b>Figure 11</b> : Schéma de la composition du jury de suivi et de conseil selon la Décision 1622/2006/CE	38
<b>Figure 12</b> : Tableau des capitales européennes de la culture de 2010 à 2018	40
<b>Figure 13</b> : Tableau des bases légales successives des villes et capitales européennes de la culture	41
<b>Figure 14</b> : Schéma de l'évolution de la composition des jurys des CEC	43
<b>Figure 15</b> : Modèle d'évaluation de la durabilité des CEC	45
<b>Figure 16</b> : Carte des Etats tiers pouvant potentiellement participer aux Capitales européennes de la culture pour la période 2020-2033	52
<b>Figure 17</b> : Schéma de la coopération entre acteurs engendrée par les CEC	57

## **TABLE DES MATIÈRES**

Remerciements .....	1
Introduction .....	3
<b>1. Les capitales européennes de la culture : une réponse de l'organisation à un contexte précis .....</b>	<b>9</b>
<b>1.1 Un besoin de symboles accru par la construction européenne.....</b>	<b>9</b>
1.1.1 Le territoire européen : un déficit de points de repère .....	9
1.1.2 La question d'un sentiment d'appartenance commun.....	11
1.1.3 L'urgence face à une construction de plus en plus politique .....	13
<b>1.2 Une organisation internationale aux moyens d'action limités .....</b>	<b>14</b>
1.2.1 Les difficultés inhérentes aux organisations internationales et à la coopération ....	14
1.2.2 Un cadre d'action restreint .....	15
1.2.3 La culture comme compétence communautaire, une évolution longue et non sans difficultés.....	17
<b>1.3 Les capitales européennes de la culture, un statut adapté aux besoins de l'organisation .....</b>	<b>18</b>
1.3.1 Un contexte particulier de création .....	18
1.3.2 Un outil assez souple pour plaire aux institutions européennes et aux acteurs nationaux .....	19
1.3.3 La promotion de la diversité des cultures avec un héritage commun .....	20
<b>2. Les changements de bases légales, un moyen de répondre aux évolutions des capitales européennes de la culture et de recadrer le statut.....</b>	<b>23</b>
<b>2.1 De 1985 à 2004, une évolution rapide du statut .....</b>	<b>25</b>
2.1.1 Une initiative intergouvernementale .....	25
2.1.2 Un éloignement progressif de l'objectif initial .....	27
2.1.3 Un manque de dimension européenne .....	28
<b>2.2 La Décision 14/1999/CE, la création d'un système plus équilibré (2005-2009) .....</b>	<b>30</b>
2.2.1 Une action communautaire.....	30
2.2.2 La création d'un jury, une compétition en trompe-l'œil .....	31
2.2.3 Entre nouveauté et perpétuation, un résultat toujours insatisfaisant .....	33
<b>2.3 La Décision 1622/2006/CE, des modifications pour remédier aux dysfonctionnements .....</b>	<b>34</b>
2.3.1 La mise en place d'un processus de compétition entre villes générant plusieurs candidatures.....	35
2.3.2 Un encadrement plus strict des villes .....	37
2.3.3 Des villes de plus en plus différentes .....	39
<b>3. L'évolution des capitales européennes de la culture, reflet des enjeux du statut pour les différents acteurs.....</b>	<b>41</b>



<b>3.1 Une évolution rendant compte de la complexité des capitales européennes de la culture.....</b>	<b>41</b>
3.1.1 Une réglementation de plus en plus importante, preuve d'une institutionnalisation progressive .....	41
3.1.2 Des résultats très différents selon les villes.....	44
3.1.3 De nombreux acteurs participant avec des objectifs propres .....	46
<b>3.2 Les capitales européennes de la culture, de véritables enjeux .....</b>	<b>47</b>
3.2.1 L'appropriation des villes et capitales européennes de la culture par les différents acteurs.....	48
3.2.2 Les difficultés posées par la dimension européenne .....	49
3.2.3 La participation des Etats tiers aux villes et capitales européennes de la culture ...	50
<b>3.3 L'adaptation à un contexte global évolutif .....</b>	<b>53</b>
3.3.1 L'évolution des politiques culturelles et leurs nouveaux enjeux .....	53
3.3.2 Une compétition accrue entre villes .....	54
3.3.3 Les conséquences de l'évolution du statut sur la mise en place d'un réseau de CEC .....	56
Conclusion.....	59
Références .....	63
Table des figures .....	68
Résumé .....	74
Abstract .....	74







# Les capitales européennes de la culture

## *La création de symboles par l'Union européenne*

### **RÉSUMÉ**

L'Union européenne, face au manque d'attachement de ses citoyens, a intérêt à développer des symboles promouvant un sentiment européen. Les capitales européennes de la culture sont une des initiatives de l'organisation les plus connues, censées promouvoir la diversité des cultures européennes et leur héritage commun. Ce statut peut donc être vu comme un moyen des institutions européennes de créer des symboles (ici un réseau de villes) pouvant mener à un sentiment d'appartenance commun. Ce mémoire est une analyse des capitales européennes de la culture dans leur ensemble en tant que symboles, axée sur le concept d'organisation internationale et de coopération. Les capitales européennes de la culture sont depuis leur création dépendantes du cadre d'action restreint d'organisation internationale de l'UE et de la coopération entre les nombreux acteurs (institutions européennes, gouvernements nationaux, municipalités, etc.). Complexes, elles ont connu de nombreuses évolutions reflétant les enjeux du statut pour les différents acteurs, ce qui a pu les éloigner de leur objectif initial.

**Mots-clés :** capitales européennes de la culture, symboles, sentiment d'appartenance, coopération

### **ABSTRACT**

*Citizens do not feel attach to the European Union, so the international organization could benefit from the creation of symbols promoting a European feeling. The European capitals of culture, one of the most famous initiatives of the organisation, are supposed to promote the diversity of European culture and their common legacy. Thus, the status can be seen as a way for the European institutions to create symbols (a cities' network) which could lead to a common sense of belonging. This work is an analysis of the European capitals of culture as symbols, based on the concepts of international organisation and cooperation. European capitals of culture depend since their creation on the policy framework of the EU and the cooperation between many stakeholders (European institutions, national governments, municipalities, etc). They are complex and have evolved several times, reflecting the status' stakes for the stakeholders. Nevertheless, these evolutions might have taken them away from their initial objective.*

**Key-words:** European capitals of culture, symbols, sense of belonging, cooperation