

Notice 21

Les politiques culturelles en Europe : modèles et évolutions

Les politiques culturelles de nombreux pays démocratiques européens, qui ont aujourd'hui quelque cinquante ans d'âge, s'inscrivent dans l'histoire de la construction de l'État-providence. Elles s'y sont développées de manière assez similaire, le chemin parcouru à peu près partout depuis qu'ont été énoncés les objectifs fondateurs nous faisant passer d'une culture démocratisable à une culture socialement et économiquement soutenable. L'exercice de comparaison révèle des différences plus visibles dans la mise en œuvre, selon le choix de centralisation, de décentralisation ou d'organisation fédérale de l'action publique et selon que celle-ci est confiée à une autorité politique et administrative décisionnaire, comme en France, ou à des organisations publiques non gouvernementales indépendantes, suivant le principe de l'*arm's length*¹ initialement adopté en Grande-Bretagne. Mais la lecture comparative et évolutionniste ne doit pas masquer que l'inertie de l'action publique est plus forte que ne le laissent supposer les changements de paradigme.

Au moment où la culture fut inscrite sur l'agenda des États-providence, dans les années cinquante, les États allouèrent d'abord des moyens budgétaires pour systématiser et pour amplifier des actions antérieures, jusque-là sporadiques et sectorielles, qui concernaient généralement les musées et les grands établissements des arts du spectacle. Une doctrine simple et ferme constitua le socle de l'action publique : préserver et développer l'offre de culture, et égaliser les chances d'accès des citoyens à celle-ci.

Le modèle initial : excellence des arts, vertus de leur démocratisation

Des politiques conçues pour démocratiser des valeurs légitimes et consensuelles

La politique d'offre culturelle fut établie dans un périmètre restreint, selon une définition homogène de la culture identifiée à la culture savante, à ses hiérarchies, ses classements, et à ses principes de renouvellement et de décantation sélective. Symbole d'une identité nationale, la culture prétendait aussi incarner des valeurs universelles. L'excellence de cette production du passé a été consacrée par l'expertise savante et ratifiée par la mise en musée et en répertoire. Or l'attribution de valeur à ces œuvres n'est plus, au milieu du xx^e siècle, dérivée de canons esthétiques aisément définissables et légitimables, mais résulte d'une histoire mouvementée d'évaluations : les œuvres admirées et consacrées sont issues de périodes historiques dans lesquelles l'originalité et la nouveauté esthétique ont été définies très diversement, et où l'organisation de la vie artistique a été dominée successivement par les corporations, le mécénat royal, aristocratique ou religieux, et depuis le début du xix^e siècle, par le marché. La compétition pour l'attribution d'une valeur aux œuvres et pour la reconnaissance publique de leurs auteurs opère toujours selon la même trajectoire : l'incertitude sur la qualité et l'originalité encourage la variété de la production et la coexistence d'artistes infiniment différents. La hiérarchisation et les classements impitoyablement sélectifs résultent d'une multitude d'appréciations et de décisions argumentées différemment, controversées, révisables et affectées de mouvements de réévaluation ou de dévaluation.

Au moment de l'expansion des politiques culturelles publiques, dans les années cinquante, les œuvres placées sur les différents étages du palmarès patrimonial devaient en quelque sorte être purgées des caractéristiques contextuelles de leur financement (souvent assuré par les élites sociales) et de leur sélection (par principe impossible à garantir parfaitement) pour pouvoir être assimilées à des biens publics unanimement dignes d'admiration. Le débat sur l'universalité admirable de la culture savante, qui avait, dans les années trente, fait rage dans les rangs des forces les plus hostiles à la démocratie bourgeoise et au capitalisme de marché, avait été tranché ; et face aux critiques qui voulaient faire voler en éclats l'argument de la position d'autonomie (ou de relative autonomie) de la sphère artistique dans le champ social, le principe de l'universalité des valeurs artistiques jugées les plus admirables avait triomphé. Ce même débat avait conduit à récuser la valeur artistique et culturelle des produits de l'industrie culturelle, dont la production était assimilée à la manufacture étroitement commerciale d'opiacées aliénants. La sphère de l'action culturelle publique fut donc définie par opposition à celle des industries culturelles et de la culture de divertissement, dominée par les lois du marché. Pourtant, l'histoire des arts montrait aussi que l'innovation artistique avait été portée par le marché contre l'institution académique et sa tutelle étatique, dans les arts plastiques. Et la littérature et le cinéma évoluaient, quant à eux, dans la sphère marchande, selon les lois d'une économie où l'innovation avait ses niches.

État-providence et culture : les limites d'une politique de l'offre

Dans les pays démocratiques, après guerre, et, plus tard, dans les États qui, tels la Grèce, l'Espagne et le Portugal, reconquirent la démocratie dans les années soixante-dix, ou après l'effondrement du communisme, dans l'Europe de l'Est, l'invention de la politique culturelle telle que nous la connaissons aujourd'hui supposait ainsi le développement d'une conception anti-institutionnelle du soutien à la création artistique. Cette conception s'est frayé un chemin dans chacun des modèles d'action publique. Dans celui qui procède par délégation à des organismes indépendants, ce sont la composition et les procédures de délibération des conseils d'experts décideurs qui avaient la charge d'établir un principe de représentation de la diversité des milieux artistiques dans l'enceinte de l'action publique. Dans le modèle de l'exercice direct de la responsabilité politique, avec ou sans avis de commissions d'experts, c'est dans la contestabilité des choix que s'est exprimée la critique anti-institutionnelle.

En Europe du Nord, l'objectif ne faisait pas de doute : la stratification sociale des goûts et des préférences, qui crée des inégalités profondes entre les classes sociales, peut être comprimée. Les gains de niveau de vie et la diffusion de l'éducation dans la société agissent du côté de la demande, et rendent prévisible le futur de la consommation : une fois couverts les besoins primaires (nourriture, logement, transports, santé), les budgets s'orientent plus que proportionnellement vers les besoins secondaires ou supérieurs – loisirs et culture, mobilité spatiale, soins personnels, services domestiques. La grande mécanique de l'État-providence promeut la culture au rang des droits fondamentaux et des dimensions essentielles de l'épanouissement individuel et collectif, au même titre que l'instruction, la santé et la protection sociale. En France ou en Grande-Bretagne, la philosophie était plutôt celle de l'effet d'entraînement de la dissémination territoriale de l'offre sur la demande, selon le principe du choc esthétique et de la conversion aux bienfaits de la culture savante (v. Focus après Notice 1).

Les ambitions placées dans ce scénario de la force d'entraînement de l'offre ont été récuses, au fur et à mesure que l'action publique se déployait, lorsque sociologues et militants culturels, en France et en Angleterre notamment, ont mis en évidence la profondeur des inégalités de consommation culturelle, jetant ainsi le soupçon sur les vertus de la politique d'offre. Il existe aussi de réelles différences entre les pays, tenant notamment à l'importance des traditions d'éducation populaire (qui contribuent à façonner la conception de la transmission culturelle, notamment en Europe du Nord), ou à celle des pratiques amateur et de l'éducation artistique, qui distingue la conception britannique ou allemande de l'action culturelle de celle ayant prévalu en France,

où le ministère développa son action en rompant avec l'amateurisme et les réseaux associatifs d'éducation populaire (v. Notice 1). La politique d'offre a eu son efficacité, mais sur un périmètre social beaucoup plus limité que celui escompté au nom de son universalisme de principe et d'un volontarisme quelque peu irréaliste.

Décentralisation et décentrement

Dissémination de l'offre culturelle et logique du catalogue

La politique d'offre impliqua les collectivités locales, en Europe du Nord et dans les pays à structure fédérale, plus tôt et plus vigoureusement qu'en Europe du Sud ; mais la prise en compte de la dimension d'équilibre territorial ébranla progressivement la philosophie universaliste et hiérarchique de l'action publique, tandis que l'implication des acteurs locaux retentissait sur la conception de la culture à soutenir.

Le modèle universaliste et hiérarchique se proposait d'étendre à l'ensemble d'un pays la relation entre l'offre et la demande culturelle qui a cours dans les grandes métropoles urbaines. Mais les enquêtes sur les inégalités de consommation culturelle ont révélé ce qu'avait d'illusoire un tel schéma diffusionniste de la décentralisation. D'une part ces métropoles – tout particulièrement les capitales des pays traditionnellement centralisés – concentrent la majorité des artistes et des professionnels des mondes de l'art, des organisations culturelles les plus coûteuses et les plus comptables du prestige national de l'excellence culturelle : cette concentration est source d'une germination culturelle, caractéristique des phénomènes décrits par ce qu'on appelle une économie d'agglomération. D'autre part, les catégories sociales supérieures sont surreprésentées dans la population du cœur des grandes métropoles. Or ce sont celles qui fournissent les gros bataillons de la fréquentation, et dont la consommation est à la fois importante et tournée vers la création contemporaine : cette demande a donc une importance plus que proportionnelle à son poids démographique².

Assurément, l'État-providence et son administration culturelle étaient bien armés pour persuader les collectivités locales de se doter d'un catalogue rationnel d'équipements culturels – selon une conception de la décentralisation réduisant en somme la spécificité de l'action locale à la vitesse plus ou moins élevée de la constitution d'une offre cohérente. Là encore, une telle logique de programmation simple suppose l'existence d'un catalogue des équipements et des initiatives artistiques modulaire, et décomposable en fonction des variantes locales, mais dont la composition est telle que la vie culturelle ne sera pas complètement épanouie, localement, sans un catalogue partout suffisamment étoffé. Ainsi conçue, la dissémination spatiale de l'offre culturelle était vouée à décevoir l'ambition égalitaire de l'État providence.

L'action publique s'orienta vers une diversité croissante d'objectifs. La décentralisation des politiques culturelles, dans les années soixante, fit apparaître trois défis : la répartition des compétences aux différentes échelles de l'action publique, l'élargissement de la conception de la culture que prennent en charge les autorités locales qui ont une identité culturelle à faire valoir, selon une définition plus anthropologique, la diversification des tactiques d'activation de la demande par une politique de médiation et d'animation culturelles.

L'émergence de conflits et de controverses sur le rôle des différents niveaux d'acteurs

Les controverses qui en résultèrent tenaient aux conflits de légitimité entre les divers niveaux de gouvernance, et à l'inégalité de compétence entre la bureaucratie centrale et les administrations locales. Dans les pays à forte tradition administrative centralisatrice (ex : France, Italie, Finlande), les mécanismes complexes de cofinancement et de codécision sont plutôt à l'avan-

tage du segment central et des professionnels universalistes. Mais les limites rencontrées par la politique d'offre conduisent aussi à élaborer une panoplie d'interventions volontaristes : une politique socioculturelle d'animation et de médiation commence à différencier les objectifs de démocratisation, à catégoriser les destinataires prioritaires de l'action publique et à relier expérimentalement politique culturelle, politique éducative et politique urbaine. La brèche qui s'ouvre ainsi progressivement est celle du relativisme culturel : au classement hiérarchique des arts légitimement candidats au soutien public et à la trop lente acculturation des préférences individuelles au contact des œuvres rendues plus accessibles, les militants d'un contre-modèle de politique culturelle opposent une réévaluation des cultures populaires, ou, plus radicalement encore, une assimilation de l'action culturelle à une entreprise de mobilisation politique, dont les supports sont les pratiques associatives, et dont la forme d'expression privilégiée demeure le théâtre. Les entreprises militantes et politiques qui entendent transformer la culture en force de désaliénation doivent récuser l'admiration exclusive pour les beaux-arts et leurs chefs-d'œuvre, dont le culte vide de sens toute culture non savante, mais aussi le spontanéisme désordonné des expérimentations sans lendemain. L'une des formules magiques au milieu des années soixante-dix, sera l'appel à la créativité du public, et à la jonction de la création et de l'animation.

Qu'en est-il en Europe du Nord ? L'ironie de l'histoire de la politique culturelle dans les social-démocraties apparaît : le soutien aux arts doit être compris et soutenu comme autre chose que comme un projet de mise à disposition des joyaux des sociétés inégalitaires, aristocratiques puis bourgeoises, si l'accès à la culture a les mêmes vertus individuelles et collectives que l'accès à l'éducation. Mais une fois adoptée une conception pluraliste de la culture, le piège d'un égalitarisme par défaut s'ouvre : l'égalité des arts, des cultures et des pratiques individuelles ne pourrait constituer un progrès social décisif que dans une société dans laquelle la connaissance, la pratique et la production de la culture savante n'auraient plus aucun rendement social distinctif. En réalité, la structure des budgets demeura invariablement moins pluraliste que la rhétorique des programmes et des changements de paradigme.

Dans un tout autre modèle d'organisation de l'action publique, celui de l'*arm's length* britannique, les conflits d'objectifs ont pourtant été identiques. L'*Arts Council*, dès sa création et sous l'autorité de Keynes, avait affirmé la valeur civilisatrice des arts, fait du soutien public à l'excellence artistique son objectif prioritaire, et considéré les régions comme des terrains d'application du modèle, tout en privilégiant la concentration des moyens sur les institutions d'excellence culturelle à Londres. Mais dans les années soixante, alors qu'un vaste mouvement de régionalisation prend son essor, l'engagement dans la politique culturelle devient l'objet de conflits déclarés. D'un côté, les moyens de l'*Arts Council* sont triplés entre 1964 et 1970 ; de l'autre, un réseau de douze *Regional Arts Associations* est créé et celles-ci s'engagent principalement à soutenir les arts appliqués, l'animation socioculturelle et l'activité des associations d'amateurs. La conciliation des deux missions – soutien à l'offre d'excellence, facilitation de l'accès aux arts – devait être rendue plus aisée par l'augmentation des moyens budgétaires ; mais c'est la divergence d'objectifs qui tend à s'installer dans la politique culturelle, avec le secteur du théâtre comme terre d'élection. Les grandes institutions théâtrales captent certes la majorité des ressources, dans la continuité d'une politique d'excellence, mais le financement d'un nombre croissant de compagnies de théâtre communautaires, alternatives, militantes, illustre l'un des effets de la dissémination territoriale de la culture et de l'implication d'une population d'acteurs et de décideurs locaux (élus, associations, artistes) dont les objectifs ne sont pas ceux de la démocratisation unanime et consensuelle. Rapidement, la question est posée de savoir si, au plus près du terrain, l'action publique *top down* ne doit pas se transmuter en une politique *bottom up*³. La critique relativiste de la culture exige que soit agrandi le cercle des expressions artistiques et des communautés professionnelles éligibles aux soutiens publics. Mais elle introduit aussi la politisation de l'expression artistique, qui est considérée comme le moyen de faire advenir une démocratie culturelle.

L'ouverture des frontières : la politique culturelle et le marché

Un nouveau contexte de rapprochement avec l'action économique

En se développant, l'action publique est prise en tenailles. D'un côté, sa dynamique est celle de la différenciation des actions : soutien plus direct à la modernité artistique, programmes plus systématiques d'aide à la création et à l'innovation la plus expérimentale, et effort accru de préservation et de rénovation du patrimoine artistique et culturel – la création de nouveaux musées étant la principale signature de toute politique culturelle qui veut afficher de grandes ambitions. De l'autre côté, la conception plurielle de la culture commence à s'inscrire dans la différenciation territoriale de l'action publique. Ces deux objectifs, pourtant divergents, sont en réalité superposés. Car en matière de politique culturelle, il existe peu de cas de pure et simple substitution d'un programme d'action et d'engagement budgétaire à un autre, dans le catalogue des principales priorités : la logique fondamentale est additive plutôt que substitutive. Enfin, quand la crise économique ouverte au milieu des années soixante-dix par le premier choc pétrolier a contraint le modèle de l'État-providence à s'adapter à un contexte de faible croissance économique, la culture n'est plus seulement tenue pour le territoire d'exception des valeurs civilisatrices, non marchandes et anti-utilitaristes. L'objectif de démocratie culturelle a ouvert la brèche de la dé-hiérarchisation des arts, laquelle entraine en résonance avec le spectaculaire développement des industries culturelles partout en Europe.

Les années quatre-vingt, en Europe, sont celles de la diversité des choix de financement public et de la démultiplication des doctrines de l'action culturelle publique. Les collectivités locales et régionales deviennent des acteurs-clés, les gouvernements centraux se plaçant souvent en retrait. Le développement de l'État-providence culturel en Europe du Nord connaît un coup d'arrêt, provoqué par la forte croissance des dépenses sociales en période d'accélération du chômage. En Grande-Bretagne, le budget (en valeur déflatée) de l'*Arts Council* ne progresse que 0,6 % dans la décennie quatre-vingt, alors que les villes doublent leur dépenses culturelles. L'utilité de la culture change de visage. La valorisation économique et industrielle de la production culturelle, son impact sur le développement local et sur la régénération urbaine, le développement du mécénat d'entreprise, la diversification des ressources à laquelle sont incitées les organisations culturelles *via* le principe du *matching funding*⁴, tels sont les vecteurs de la conversion idéologique à laquelle le gouvernement conservateur de Margaret Thatcher procède pour réviser la philosophie keynésienne de l'*Arts Council*. Quand l'État-providence est remis en question, et que l'action publique opère à moyens constants, l'heure est à la conversion aux contrats de performance, aux injonctions à la diversification des ressources et à la réduction des coûts dans les établissements culturels, mais aussi à la mise en concurrence de ceux-ci, selon le critère de l'excellence.

En France, le rapprochement entre la politique culturelle et l'action économique a le profil inverse : il est offensif (v. aussi Focus après Notice 3). Il opère dans un contexte budgétaire inverse, celui créé par le doublement du budget du ministère de la Culture voulu et obtenu par Jack Lang en 1981-1982 : une situation unique dans l'Europe de l'époque ! Cette abondance budgétaire permet de renforcer le caractère additif et non substitutif de l'action publique : le cap des interventions croissantes en faveur de la culture savante et du patrimoine est maintenu, au point de provoquer, dans les années réputées d'élan décentralisateur, une reconcentration des dépenses du ministère de la Culture sur Paris et sa région, à la faveur d'une politique sans précédent de grands travaux architecturaux et patrimoniaux. Mais dans le même temps, c'est dans la politique culturelle française que sont tirées les plus fortes conclusions des critiques relativistes venues des *cultural studies* anglaises et des critiques apparues partout en Europe, à la fin des années soixante, contre la culture bourgeoise et ses relais dans l'action publique. Le procès des industries culturelles et de la dénaturation de l'activité créatrice par son exploitation

marchande avait fait partie des *leitmotifs* de la critique marxiste du capitalisme. Or les industries culturelles ont, depuis la fin des années cinquante, suscité de multiples innovations musicales (notamment les courants du rock et de la pop), une effervescente contre-culture adolescente, et des supports d'identification avec les valeurs du libéralisme culturel, critique, hédoniste et contestataire, en opposition avec ce qui était dénoncé comme la culture bourgeoise transmise quasi-héréditairement. Et dans les arts plastiques, les avant-gardes cherchaient les ferments de l'innovation bien ailleurs que dans les seules expériences formelles héritées de l'abstraction, en se livrant, par exemple, à une critique ironique des produits de la culture de masse ou du marché de l'art, qui pouvait entretenir avec son objet suffisamment de proximité pour mettre en valeur ce qui était pourtant dénoncé.

Extension aux industries culturelles : le cas de la télévision

Le périmètre d'intervention du ministère de la Culture s'élargit ainsi à ce qui était au dehors et à l'opposé de son domaine initial : la production des industries culturelles, le déploiement des formes artistiques dont le marché de grande consommation assure le succès et le rythme d'innovation. Accusée d'échouer sur le terrain de la démocratisation, l'action publique prend acte des transformations de son contexte. Sans procéder pourtant à des réorientations massives de financements vers les univers de production culturelle organisés selon les principes de la compétition marchande, elle agit sur ce terrain de manière symbolique, mais aussi et surtout à travers la réglementation du secteur et la régulation de la concurrence. L'exemple, qui vaut aussi pour toute l'Europe, est celui du destin politique et économique du secteur audiovisuel : le monopole public de télévision prend fin, dans les différents pays, à des dates qui s'échelonnent sur près d'une trentaine d'années. L'Italie, la première, a autorisé la création de chaînes privées en 1976, avant la Grande-Bretagne, et, dans la décennie suivante, nombre de pays européens leur emboîtent le pas – même si le maintien d'un secteur public dominant (v. Focus après Notice 13) demeure une pierre angulaire de l'action publique en Europe du Nord, en Autriche, en Irlande ou en Suisse, bien plus longtemps que dans les autres pays. La très forte croissance de l'offre qui s'ensuit a des conséquences considérables sur les comportements de consommation et de loisir. Dans toutes les statistiques nationales, la part occupée par la télévision dans les temps de loisir et dans les dépenses de consommation de loisir des ménages ne cesse de progresser jusqu'au début des années 2000 (v. Notice 14), avant de commencer à être concurrencée par l'industrie des réseaux numériques. Il demeure impressionnant d'observer combien l'intensité de la consommation télévisuelle est corrélée négativement à la pratique des sorties culturelles.

Dans ce secteur, l'action publique s'est montrée efficace quand elle a développé un appareillage de régulation, de contractualisation et de contrôle par des autorités indépendantes, qui a encadré l'expansion de l'industrie audiovisuelle. Le but a été de maintenir ou de promouvoir la diversité des expressions politiques, religieuses, culturelles, linguistiques, de rendre l'audiovisuel économiquement solidaire du cinéma dont il exploitait la production et le patrimoine, et de fixer des quotas protecteurs de la production nationale, dans une compétition dominée par l'industrie américaine (v. Notice 15).

Une politique volontariste au nom du développement et de la diversité

La justification économique des politiques culturelles a par ailleurs substitué aux constats désabusés sur les limites de l'action de démocratisation une argumentation volontariste, l'invocation des bienfaits économiques et sociaux de la culture consacrant l'évolution qui pouvait être observée depuis les années soixante-dix dans le comportement des régions et des villes : les politiques culturelles locales n'étaient plus légitimées de la même manière que les politiques nationales (v. Notice 5). C'est bien sur le terrain local que la politique culturelle prend ouvertement les couleurs d'une politique sociale, urbaine, éducative, ou d'une politique de développement

économique. C'est là où les collectivités territoriales s'engagent le plus massivement que le discours sur la portée économique de l'investissement dans le secteur culturel a le plus fort écho ; et de ce point de vue, France et Grande-Bretagne ne s'opposent pas. L'impact de l'action culturelle sur le développement économique des villes, les bassins d'emploi, sur l'industrie touristique assimile progressivement la dépense publique à un investissement susceptible d'évaluation. C'est en effet dans les années quatre-vingt que sont développés les premiers outils d'évaluation des politiques culturelles.

À l'autre extrémité de la territorialisation de l'action culturelle publique, apparaît le motif de la défense et de la promotion des industries culturelles nationales dans la compétition commerciale internationale. C'est la troisième dimension économique des politiques culturelles. Ici, ce qui est d'abord apparu comme le pur produit du protectionnisme français dans sa lutte contre l'hégémonie de l'industrie cinématographique américaine a fourni le socle d'un nouveau répertoire de légitimation de l'action publique, celui de la diversité culturelle (v. Notice 19) et d'une écologie du développement culturel soutenable. L'une des dimensions de la justification économique de l'action publique de soutien et de régulation devient alors évidente : il s'agit d'une part de faire reconnaître les enjeux internationaux majeurs de l'intervention publique dans le secteur culturel, et d'autre part de conférer une nouvelle légitimité à l'action d'organismes internationaux tels que l'Unesco.

Ce déplacement de l'argumentation concernant le pouvoir et les enjeux économiques de la culture doit beaucoup au rôle joué par le cinéma dans le reclassement symbolique des industries culturelles. Le cas de cette industrie met en effet en évidence une fonction nouvelle, et qui n'a cessé de se révéler plus décisive depuis les années quatre-vingt : celle de la fonction régulatrice de l'intervention publique sur les marchés industriels de la culture (la musique et le livre, et la production audiovisuelle nationale seront ainsi défendus en France). Cette fonction régulatrice consistait à réaffirmer d'une manière originale la vocation nationale d'une politique culturelle sur le terrain le plus immergé dans la compétition internationale, celui des industries culturelles, comme l'ont montré les prises de position françaises dans les négociations du GATT (et le fameux discours de Jack Lang à Mexico en 1982). Au lieu d'apparaître comme une formule de protectionnisme hors d'âge, la régulation publique pouvait légitimement invoquer les besoins d'équilibre dans la diversité des cultures, dans une conjoncture d'accroissement considérable des échanges et de libéralisation du secteur industriel devenu dominant, celui des programmes audiovisuels.

Des industries culturelles aux *creative industries* : la société de la connaissance

Une définition renouvelée de la culture : vers des politiques « industrielles »

Au fil des remodelages de la justification sociale et économique de l'action culturelle publique, c'est la définition même de la culture qui se transforme. Nous sommes habitués à la distinction entre une définition restreinte de la culture, centrée d'abord sur les arts savants puis incorporant l'ensemble des arts savants et des formes populaires des arts savants (en musique, en littérature, pour la danse, etc.), et une définition anthropologique, relativiste, qui peut être reliée à la longue tradition de la conception expressive de la culture. Or ces deux conceptions s'opposent moins qu'elles ne se complètent, à la manière d'un foyer et de son halo. En revanche, l'incorporation des industries culturelles dans la sphère des politiques publiques opère un bond d'une autre nature, et procède d'une révision idéologique plus profonde, après toutes les accusations portées contre les industries culturelles, et contre le ravalement de l'art à l'état de marchandise. Les pays nordiques, très attachés à une philosophie de démarchandisation poussée des biens publics, n'ont pas mis le

même empressement à élargir leur politique culturelle jusqu'aux industries culturelles, que ceux qui affirmèrent soit la position régulatrice de l'intervention publique dans la sphère culturelle marchande, soit une philosophie libérale d'encouragement au développement du marché culturel.

La situation évolua rapidement quand une autre bannière, celle des *creative industries*, fut hissée : les politiques culturelles de la plupart des pays d'Europe se sont converties à cette requalification d'une partie ou même, comme au Royaume-Uni, de la totalité de leur domaine d'intervention. En Europe, la doctrine fut mise au point et en œuvre par le gouvernement de Tony Blair, à partir de 1997 (v. Notice 23). Composer une politique culturelle, depuis les années quatre-vingt, passe notamment par la redéfinition de son champ. Or celle mise en œuvre au Royaume-Uni distingue deux domaines d'intervention : le patrimoine (*heritage*), d'une part, et les *creative industries*, qui comprennent l'architecture, la musique, les arts du spectacle, l'édition, le marché de l'art et des antiquités, la musique, les métiers d'art, la télévision et la radio, le film et la vidéo, la publicité, le design, la mode, les jeux vidéo, les logiciels et les services informatiques, d'autre part. L'argument est simple. Dans sa définition habituelle, la culture soutenue par l'intervention publique se matérialise par des œuvres, des services, des spectacles, des pratiques qui, toutes, procurent de l'utilité au citoyen consommateur : dans cette conception, la culture est un bien final, et sa consommation devrait être aussi équilibrée que possible, géographiquement et socialement, pour que des satisfactions individuelles soient assorties de bénéfices collectifs. Dans sa requalification par sa forte teneur en créativité, la culture devient le secteur où sont recherchées et mises en œuvre des qualités qui sont également une ressource pour l'économie tout entière. C'est la raison pour laquelle sont associées aux arts des activités relevant d'une définition utilitariste et fonctionnelle, mais qui doivent être exercées avec suffisamment d'invention pour ajouter un coefficient profitable d'originalité et d'innovation. Les cas du design industriel, de la publicité, de la mode, des logiciels et des services informatiques, qui sont explicitement incorporés dans le périmètre de l'action culturelle publique en Grande-Bretagne, en sont l'illustration. La politique culturelle devient ainsi une politique « industrielle », et l'État est là pour l'y aider. Cette nouvelle identité sectorielle de l'action publique a été reprise au Danemark et en Suède, aux Pays-Bas, dans les *Länder* allemands, en Lituanie, en Pologne.

Industries créatives et emploi culturel

La requalification de la sphère culturelle en secteur des « industries créatives » opère à la jonction de trois évolutions. D'une part, la politique culturelle devient celle de sociétés dont le modèle de croissance repose sur l'innovation technologique, et sur l'élévation du capital scientifique et intellectuel du pays. Mais c'est une production culturelle qui, comme le fait valoir le modèle anglo-saxon, doit faire la preuve de sa viabilité sur le marché, en disposant d'un environnement de soutien public indispensable à la croissance de ses entreprises, à la formation de ses personnels, à la protection de ses sources de financement et notamment, des revenus issus de l'exercice consolidé du droit de la propriété intellectuelle.

D'autre part, c'est un modèle qui immerge la politique culturelle dans l'ensemble des politiques économiques et sociales, au plan national et international. La gestion publique des arts et de la culture ne plus demeurer cet espace soustrait à l'évaluation empirique et au calcul coûts-bénéfices, cette *evidence-free zone*⁵ dans laquelle le maniement de la mesure et l'objectivation statistique était dénoncée comme un arraisonnement du sacré par le chiffre, de la singularité créatrice par la loi du nombre et de la finalité sans fin par l'outillage utilitariste des comptabilités publiques renouvelées.

Il est significatif que l'un des principaux résultats de l'action en faveur des *creative industries* soit la multiplication des opérations de rénovation de quartiers urbains, et de reconversion de sites industriels dans les grandes métropoles. Les exemples abondent : Helsinki, Amsterdam, Manchester, Lille, Marseille, Lodz, Barcelone, Dublin, Londres, Milan. De même, pour les villes de taille moyenne, l'émergence de *creative clusters* fournit une réponse possible à la concurrence

des grandes métropoles pour attirer les artistes et les entreprises culturelles. Cette dynamique spatiale de concentration dans les métropoles ou dans les districts urbains fournit un répertoire de justification en faveur de l'action culturelle que les collectivités locales associent désormais complètement à la gestion économique de leurs cités, et à l'écologie sociale de celles-ci. La politique des *creative industries*, en prenant les traits d'une politique industrielle, prétend créer les dispositifs d'une régulation efficace, pour écarter les risques de capture par les clientèles culturelles électoralement les plus bruyantes et les plus menaçantes.

Vient enfin la question de l'emploi dans le secteur culturel. L'un des arguments de la *creative industries policy* est la consécration des valeurs-clés associées à la créativité : flexibilité et adaptabilité du comportement individuel, goût du risque, capacité de réaction face à l'imprévu, aptitude à la pensée divergente et intuitive, valorisation de la diversité dans les équipes. Ces caractéristiques font apparaître les ressorts d'une économie de variété et de différenciation illimitée de la production de biens et de services artistiques et culturels. Leurs effets sur la situation d'activité des *creative workers* constituent un défi pour les politiques sociales de l'État providence, car la combinaison de la flexibilité fonctionnelle de l'organisation par projet et du risque individualisé de sous-emploi est poussée à l'extrême, et sursollicite les mécanismes de protection sociale (v. Notice 18). Dans les pays convertis à l'action en faveur des *creative industries*, l'adoption de dispositifs spécifiques de protection est inégalement avancée. Le Danemark, champion de la flexicurité, n'accorde pas aux artistes une position dérogatoire, pour des motifs d'équité intersectorielle. Les Pays-Bas ont expérimenté un salariat artistique de longue durée pour les créateurs, mais ont dû réviser considérablement à la baisse les ambitions du dispositif pour éviter la surchauffe budgétaire. En Allemagne et au Royaume-Uni, certains mécanismes dérogatoires, de portée limitée, ont été créés récemment. Mais dans aucun pays, la particularité ou l'exceptionnalité de l'emploi culturel n'a été traitée aussi favorablement qu'en France, sans du reste que le coût en incombe à l'acteur public. La France avait inventé la formule d'imbrication entre l'emploi et le chômage pour les intermittents du spectacle, dans les années soixante, et a créé un régime spécifique de sécurité sociale pour les auteurs dans les années soixante-dix. Sa politique de soutien public de l'offre dans les arts du spectacle a si bien pris appui sur ce mécanisme de flexicurité artistique que la croissance de l'emploi est devenue paradoxale : le travail demandé et rémunéré par les employeurs des spectacles, de l'audiovisuel et du cinéma a augmenté sans arrêt, mais le chômage indemnisé a progressé plus rapidement encore, à rebours de toutes les situations habituellement observé sur les marchés du travail.

• • • La comparaison des modèles d'organisation et de philosophies de l'action culturelle publique et l'étude des quatre phases de leur évolution ne seraient pas complètes si nous n'insistions pas sur les facteurs d'inertie. Dans les pays qui ont développé vigoureusement leur politique culturelle depuis un demi-siècle, l'intervention s'est largement développée par addition et sédimentation, et très peu par substitution radicale d'objectifs et de priorités budgétaires, pour ce qui concernait les grands piliers de l'intervention. États et collectivités territoriales ont progressivement consolidé, et figé dans les lignes de dépenses budgétaires récurrentes, une part croissante de leur action.

Les contraintes budgétaires sur les dépenses publiques poussent les autorités à contrôler la bonne gestion des ressources d'origine publique, et les organisations culturelles à diversifier davantage leurs sources de revenu. Tous les pays ont placé la culture dans le cercle des politiques publiques programmables, évaluables et révisables au même titre qu'une politique industrielle, éducative ou sanitaire; ils ont prôné le recours aux outils du nouveau management public, et ont partout suscité les résistances, les manœuvres stratégiques d'accommodement du nouveau à l'ancien, et les difficultés pratiques de mise en œuvre et de démonstration d'efficacité qui ont accompagné cette évolution.

Peu de pays ont jusqu'ici réduit leurs budgets culturels publics. Le plus souvent, à l'occasion de changements de majorité politique, il s'agissait de réallocations de la part variable de leurs engagements. Dans la plupart des cas, la réalité est devenue celle d'un endiguement progressif des marges de manœuvre, tant dans l'action de l'État que dans celle des collectivités. Dès lors, la requalification de la culture en un ensemble d'industries créatives se comprend mieux, en ce qu'elle signale un nouveau dualisme : la politique culturelle se divise très visiblement entre le secteur du patrimoine, lieu symbolique de l'accumulation non destructrice, et celui des arts et des pratiques placés désormais sous l'emprise des innovations technologiques et de leur pouvoir de destruction créatrice.

Pierre-Michel Menger

Bibliographie

- X. Greffe et S. Pflieger, *La politique culturelle en France*, coll. « Les Études », La Documentation française, 2009
- J. McGuigan, *Rethinking Cultural Policy*, Maidenhead, Open University Press, 2004
- P.-M. Menger, *Le travail créateur*, Seuil/Gallimard, 2009
- Ph. Poirrier, *L'État et la culture en France au XX^e siècle*, Le Livre de Poche, 2009
- Ph. Poirrier (dir.), *La culture comme politique publique. Essais d'histoire comparée*, La Documentation française, 2010
- J. Rigaud, *Les deniers du rêve : essai sur l'avenir des politiques culturelles*, Grasset, 2001
- A. Ross, *Nice Work If You Can Get It*, New York University Press, 2009
- M. de Saint-Pulgent, *Culture et Communication. Les missions d'un grand ministère*, Gallimard, 2009
- D. Schnapper, *La démocratie providentielle*, Gallimard, 2002
- D. Throsby, *Economics and Culture*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001
- Ph. Urfalino, *L'invention de la politique culturelle*, Hachette, 2004 {1996}
- The Economy of Culture in Europe*, Rapport pour la Commission européenne, Bruxelles, 2006
- Compendium. Cultural Policies and Trends in Europe*, Conseil de l'Europe & Ericarts, 2009

Notes

1. Ce principe a été mis en œuvre en Grande-Bretagne pour garantir une autonomie d'action aux agences publiques de financement des arts et aux autorités culturelles locales. Les fonds publics inscrits au budget de l'État sont alloués à celles-ci, qui déterminent comment les employer et qui engagent leur responsabilité.
2. Selon l'argument de « l'économie d'agglomération », la quantité et la variété des productions sont supérieures là où la concentration des acteurs facilitent les interactions, les échanges d'information et d'idées et la mobilisation des ressources humaines et financières requises par la production par projet. L'argument revient en force aujourd'hui, au moment où l'art et la culture sont désignés comme des contributeurs majeurs de l'économie de l'innovation et de la créativité.
3. Littéralement : « *top down* », du haut vers le bas ; « *bottom up* », du bas vers le haut.
4. Politique d'abondement (*funding*) reposant sur le principe d'un financement des autorités équivalent (*matching*) à l'apport de ressources propres.
5. Litt. « domaine sans preuve », c'est-à-dire dont les productions ne doivent pas faire la preuve de leur rentabilité/ efficacité.