

Observatoire des mutations des industries culturelles

Réseau international de chercheurs en sciences sociales

Série : « Politiques publiques, réglementation et régulation »



Politiques culturelles en Europe et politique européenne de la culture

Anaïs Bokobza

Centre de Sociologie Européenne

Ce texte a été publié pour la première fois en septembre 2005 sur le site de l'OMIC.

Pour citer ce texte :

<Nom de l'auteur>, <Prénom de l'auteur>. <Date>. << Titre du texte >>. Accessible à cette adresse :
<URL de l'article>. Consulté le <Date de consultation>.

Tous les articles originaux du site sont publiés sous licence Creative Commons. Vous êtes libres de les reproduire, de les distribuer et de les communiquer au public, sous réserve du respect des conditions de paternité, de non-utilisation commerciale et de non-modification. Plus d'informations sur le site www.creativecommons.org.



L'idée d'une « politique culturelle européenne » implique l'existence d'une « culture européenne ». Or, cette notion a au moins deux acceptions : elle désigne à la fois un ensemble diversifié de cultures locales (nationales, régionales) et la culture d'un ensemble en cours d'unification politique¹. On se trouve face à la problématique de l'articulation entre deux niveaux d'analyse, le local et le global, qui est au centre des analyses récentes de la mondialisation culturelle (voir notamment Warnier, 1999). À l'image de cette ambiguïté, faut-il parler de « politique culturelle européenne » ou de « politique européenne de la culture » ? La littérature traitant de ces questions souligne la complexité de définir une culture européenne et donc une politique culturelle européenne, notamment dans la mesure où la notion de culture nationale pose le plus souvent problème.

Alors qu'on trouve une abondante bibliographie traitant de l'histoire et des enjeux de la politique culturelle française, la littérature s'intéressant à la politique culturelle européenne est très réduite. En fait, à part un rapport de Jean-Michel Pire (Pire, 2000), il semble n'exister aucune étude portant spécifiquement sur ce thème, mais seulement un certain nombre de travaux sur des thèmes connexes. On peut les diviser en deux tendances : un premier point de vue situe la politique culturelle européenne dans la perspective d'une coordination ou d'une homogénéisation des politiques culturelles locales ou nationales (Dubois, 1999, Pongy et Saez, 1994). La seconde perspective analyse la politique communautaire dans le domaine culturel indépendamment des politiques nationales et tentent d'en mettre en évidence les enjeux et les outils (Sticht, 2000, Delcourt et Papini, 1987).

1. LES POLITIQUES CULTURELLES NATIONALES

Les politiques culturelles en Europe diffèrent d'un pays à l'autre, ne serait-ce que parce qu'il existe différents types de structures administratives : des États fédéraux en Allemagne, en Autriche et en Belgique, des États décentralisés en Espagne, en Italie, en Suède et en France, des États ayant délégué leurs compétences à des organismes quasi-autonomes au Royaume-Uni, au Danemark, aux Pays-Bas et en Finlande et des États centralisés au Portugal, au Luxembourg et en Grèce (Sticht, 2000, Chapitre 3).

Il n'existe pas d'ouvrage comparant les politiques culturelles de tous les pays européens, mais beaucoup de monographies par pays. Par exemple, pour l'Allemagne, on peut citer le livre de Sticht (Sticht, 2000, Chapitre 4), la partie du livre de Pongy et Saez consacrée au Bade-Wurtemberg (Pongy et Saez, 1994) ou encore l'article de Burns et Van der Will (Burns et Van der Will, 2003). Il existe des articles sur les pays scandinaves, notamment dans la revue *International Journal of Cultural Policy* (Geir, 1994, Nyhagen Predelli et Baklien, 2003). Sur la France, on trouve une littérature abondante.

¹ Le titre de l'ouvrage de Pamela Sticht « Culture Européenne ou Europe des cultures. Les enjeux actuels de la politique culturelle en Europe » témoigne de cette ambiguïté (Paris, l'Harmattan, 2000).

Les pays d'Europe du Sud sont moins souvent traités séparément ; cependant, le recueil de Dubois (Dubois, 1999) offre une analyse comparée intéressante en ce qu'elle fait l'hypothèse d'une convergence entre les expériences nationales d'institutionnalisations de la culture en Europe du Sud, basée sur trois caractères communs : le rapport à une histoire singulière, la fragmentation institutionnelle et la politisation des enjeux d'action publique. Les auteurs soulignent aussi que ces quatre pays ont tous eu une expérience dictatoriale ou fascisante (Dubois et Négrier, 1999).

L'article sur l'Italie (Dal Pozzolo, 1999) souligne la croissance des investissements privés suite à la création d'un Ministère pour les biens culturels et environnementaux en 1975. L'auteur explique comment la question se pose en 1996 de créer un Ministère de (et non plus « pour ») la culture. Le débat autour de la création de ce Ministère est illustré en détails dans un article de Monsaingeon (Monsaingeon, 1997)².

Konsola montre qu'en Grèce l'intérêt pour la sauvegarde du patrimoine date du 19^{ème} siècle, et reste l'un des enjeux majeurs de la politique culturelle (Konsola, 1999). Elle souligne aussi l'émergence de la problématique locale, notamment par rapport au transfert des compétences et des ressources du central vers le local.

En ce qui concerne le Portugal, Prado Coelho montre qu'il y a trois dimensions de la politique culturelle aujourd'hui : la décentralisation, l'augmentation du budget et la création d'un observatoire de l'activité culturelle (Prado Coelho, 1999).

Enfin, Bonet souligne l'importance de la dimension locale en Espagne malgré une mauvaise communication centre/périphérie et montre comment a émergé la conscience de la nécessité de pallier au manque d'infrastructures culturelles (Bonet, 1999).

Les différentes études sur les politiques culturelles nationales mettent en évidence la variété des problématiques actuelles dans chaque pays. Si l'on veut considérer la politique culturelle européenne comme un prolongement des politiques nationales, on comprend que l'harmonisation, phase préalable nécessaire, est rendue difficile par ces différences. Il est donc essentiel de souligner que la coordination des politiques nationales ne peut se faire que dans le respect des cultures nationales. Pour les initiatives d'envergure européenne, il faut préserver l'identité culturelle pour permettre les échanges interculturels et donc envisager une politique à un niveau plus global (Sticht, 2000, Conclusion).

² Sur la politique culturelle italienne, voir aussi Girard, Augustin (1996), « For A Cultural Revival in Italy: A Report on the Council of Europe Review of Italian Cultural Policy », *International Journal of Cultural Policy*, volume 3, Issue 1.

Dans cette perspective, une politique culturelle européenne cohérente passe donc nécessairement par un travail de compréhension des identités culturelles locales et des traditions nationales de politique culturelle. Or, plusieurs auteurs remarquent que la culture n'est pas toujours traitée avec autant d'attention qu'il faudrait, ce qui complique les choses. Notamment, dans tous les pays de la CEE, la proportion du budget allouée à la culture est dérisoire (par exemple, en Italie, 2,5% du PIB en 1996). Fanti (Fanti, 1987) souligne que les instances politiques nationales, et a fortiori les instances européennes, sont incapables de valoriser la culture comme ressource et comme finalité.

2. L'ACTION COMMUNAUTAIRE DANS LE DOMAINE CULTUREL

Un certain nombre d'ouvrages qualifient l'action de Bruxelles au niveau culturel de « politique culturelle européenne », bien que ce terme ne figure pas dans les textes officiels. Cependant, les interprétations de l'engagement de la Communauté Européenne divergent. Selon Sticht, pendant le processus de construction européenne les références aux cultures nationales et à la diversité culturelle étaient nombreuses (Sticht, 2000, Chapitre 2). Par la suite, certains États membres ont dénoncé le principe de subsidiarité dans le domaine culturel, notamment en ce qu'il a empêché la création d'institutions culturelles européennes. En réalité, la compétence est restée aux États membres, l'action de la Communauté Européenne ne concernait que les programmes d'action spécifiques. Pour Papini, au contraire, la question culturelle a toujours été au cœur du processus d'unification européenne (Papini, 1987). Il souligne l'attitude critique des intellectuels envers cette unification et accuse cette attitude d'avoir empêché l'osmose entre la culture et les activités politiques et économiques. Enfin, Missir de Lusignan soutenait à la fin des années 1980 qu'un débat sur la culture européenne n'était pas considéré comme nécessaire par la Commission pour appliquer les traités communautaires, mais qu'il aurait pris tout son sens au 21^{ème} siècle (Missir de Lusignan, 1987); les initiatives de la Commission ne visaient qu'à favoriser la libre circulation des biens culturels et à améliorer les conditions de travail des « opérateurs culturels ». Il soulignait aussi que la sauvegarde du patrimoine pouvait sauver des professions en crise, comme le bâtiment ou la restauration. Sa position était que l'action de la Communauté Européenne allait dans le sens d'un « marché culturel européen ».

Certains des ouvrages cités font directement référence aux textes juridiques régissant la politique culturelle européenne. La culture devient compétence communautaire au sens strict en 1992, puisque l'article 128 du traité de Maastricht en fait une attribution de l'UE, avec sa base juridique. Les deux axes principaux sont :

- L'épanouissement des cultures dans le respect de la diversité et en mettant l'accent sur l'héritage culturel commun.
- La coopération entre États membres.

L'une des nouveautés introduites par ce traité est que plus de 80% des financements culturels communautaires viennent des fonds structurels (DG XVI) et non pas de programmes généraux ou spécifiques (Actes du colloque de Sarlat, 1994).

Quant aux instruments politiques communautaires spécifiques et généraux pouvant être utilisés à des fins culturelles, la Documentation Française en a publié un répertoire complet (Relais Culture Europe, 2001). La division par thèmes est la suivante : Culture et audiovisuel, Culture et éducation, formation, jeunesse, Culture et construction/intégration européenne, Culture et fonds structurels, Culture et recherche, Culture et société de l'information, Culture et environnement, Culture et coopération avec les pays tiers.

Il est intéressant de citer ici les objectifs et les domaines d'action énoncés par le nouveau cadre juridique de Maastricht.

Objectifs généraux

La politique de la culture trouve ses bases juridiques dans les articles 128 et 92, paragraphe 3 du Traité de la Communauté européenne.

La culture n'est compétence communautaire que depuis le Traité de Maastricht, même si l'intervention de la Communauté a précédé l'inscription dans le Traité particulièrement dans l'audiovisuel. En effet, l'article 3 du Traité de la Communauté européenne fait figurer au nombre des objectifs de l'action de la Communauté une contribution à une éducation et à une formation de qualité, ainsi qu'à l'épanouissement des cultures des États membres.

Les finalités (article 151, titre 3 du Traité de la Communauté européenne) sont :

- contribuer à l'épanouissement des cultures des États membres dans le respect de la diversité nationale et régionale,
- mettre en évidence l'héritage culturel commun.

Les divers domaines d'intervention sont définis au niveau de la Communauté :

- améliorer la connaissance et la diffusion de la culture et de l'histoire des peuples européens,
- conserver et sauvegarder le patrimoine culturel, d'importance européenne,
- soutenir les échanges culturels non commerciaux, - encourager la création artistique et littéraire, y compris dans le secteur de l'audiovisuel,
- mettre en avant la coopération culturelle avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes et en particulier avec le Conseil de l'Europe.

Domaines d'action

Dans le domaine culturel, l'Union européenne ne peut intervenir dans le domaine de l'harmonisation des dispositions légales et réglementaires nationales.

Le Conseil se contente d'adopter des résolutions et conclusions qui ne lient pas les États membres sur le plan juridique mais sur le plan politique. Les actions que mène l'Union européenne en faveur de la culture sont axées sur l'amélioration de la situation économique et sociale des artistes et créateurs et sur la mise en place d'une industrie culturelle européenne, notamment en vue de l'achèvement du marché intérieur.

Les décisions concernent les subventions nationales, le degré d'imposition des productions et des biens culturels, les droits d'auteur et la protection des œuvres, la protection sociale des artistes et des créateurs, la promotion de l'industrie audiovisuelle.

Elle intervient également en soutenant financièrement des projets d'ordre culturel à travers deux mécanismes :

Les politiques de cohésion et les fonds structurels

Ils concernent le domaine culturel dans la mesure où celui-ci peut être partie prenante d'une action de valorisation des ressources régionales et locales et correspondre à une stratégie de développement économique.

La culture peut en effet exercer des effets d'entraînement. La restauration de monuments historiques, la mise en valeur de sites, la création d'itinéraires culturels peuvent développer l'activité locale via le tourisme culturel, la promotion des produits locaux et la création d'emplois nouveaux.

Le programme CULTURE 2000

Ce programme cadre intégrant les anciens programmes Kaléidoscope, Ariane (littérature) et Raphaël (patrimoine) a pour objectif de mettre en valeur un espace culturel commun et la promotion de la diversité culturelle, en favorisant la coopération entre les acteurs culturels des États participant au programme.

L'actuel programme, établi pour une durée de cinq ans (2000-2004) avec un budget global de 167 millions d'euros, apportera son soutien à des initiatives se développant dans les quatre domaines suivants :

- Patrimoine culturel européen commun (mobilier, immobilier, architectural, archéologique),
- Création artistique et littéraire européenne,
- Connaissance mutuelle de l'histoire et de la culture des peuples d'Europe,
- Initiatives de type « actions réservées » (Présidence du Conseil de l'Union européenne et capitales européennes de la culture).

Source : Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe³.

L'initiative que représente le programme « Culture 2000 » montre bien que les institutions européennes ont tenté de donner un nouveau statut à la culture au sein de l'Europe. On soulignera cependant, que « la faiblesse des moyens destinés au programme – 0,03% du budget de l'Union – fait apparaître cette reconnaissance comme purement symbolique » (Pire, 2000). On se trouve donc face à un paradoxe déjà mis en évidence entre une certaine volonté de promouvoir la culture et la faiblesse

³ <http://www.afccre.asso.fr/politiques%20territoriales/culture.htm>

des ressources allouées. Les projets d'unification de l'action culturelle de Bruxelles sont présentés comme théoriques, et on peut donc s'interroger sur les autres moyens d'actions des différentes institutions culturelles pour mener à bien des projets allant dans le sens d'une unification culturelle.

Sticht relate dans son ouvrage (Sticht, 2000, Chapitre 5) une initiative de 1995 qui incarne bien les problématiques de l'intervention de Bruxelles dans le domaine culturel. L'idée était de regrouper tous les instituts culturels nationaux de Bruxelles dans un lieu commun, la « Maison européenne de la culture ». Cette Maison aurait été un lieu unique où tous les instituts nationaux auraient travaillé sur des projets communs, mais sans négliger leur mission première, celle de faire connaître la culture de leur pays en Belgique⁴. L'idée de cet institut européen de la culture était de promouvoir la diversité et le dialogue interculturel. La gestion commune aurait permis de réaliser des projets plus importants que ceux des instituts nationaux. Les instituts avaient le projet de signer une déclaration d'intention, mais il n'a jamais abouti pour cause d'intérêts nationaux divergents. Notamment, il était difficile de créer un fonds commun à cause de l'obligation pour les instituts de promouvoir des artistes de leur pays. Malgré tout, ils ont continué à coopérer, même sans la charte. Ils ont notamment un site web commun depuis 1997⁵.

Cette expérience souligne encore une fois la coexistence de deux tendances opposées : la valorisation des identités locales d'un côté (diversité culturelle) et le droit à une identité commune de l'autre (culture universelle). Cette ambiguïté est la pierre d'achoppement de la majorité des ouvrages traitant de la politique culturelle européenne ou de la politique culturelle en Europe.

⁴ Sur le rôle et le fonctionnement des instituts culturels nationaux, voir Roche, François (1998), *La crise des institutions nationales d'échanges culturels en Europe*, Paris : L'Harmattan, et Grémion, Pierre (1986), « Les centres culturels français en Europe dans les années 1970 », in Moulin Raymonde, *Sociologie de l'art*, Paris : La Documentation Française.

⁵ <http://www.ciceb.org>

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Actes du colloque de Sarlat (1994), *Europe et culture, un enjeu pour le développement local*, Rennes, Apogée.
- Bonet, Lluís (1999), « La politique culturelle en Espagne : évolution et enjeux », in Dubois Vincent (ed), *Les politiques culturelles en Europe du Sud*, Montpellier, Pôle Sud, p. 58-74.
- Burns, Rob et Van der Will, Wilfried (1003), « German cultural policy: an overview », *International Journal of Cultural Policy*, vol 9, Issue 3.
- Dal Pozzolo, Luca (1999), « Entre centralisme inachevé et pressions fédéralistes : le cheminement difficile des politiques culturelles italiennes », in Dubois Vincent (ed), *Les politiques culturelles en Europe du Sud*, Montpellier, Pôle Sud, p. 10-26.
- Delcourt, Jacques et Papini, Roberto (eds), (1987), *Pour une politique européenne de la culture*, Paris, Economica.
- Dubois, Vincent (ed), (1999), *Les politiques culturelles en Europe du Sud*, Montpellier, Pôle Sud.
- Dubois, Vincent et Négrier, Emmanuel (1999), « L'institutionnalisation des politiques culturelles en Europe du Sud : éléments pour une approche comparée », in Dubois Vincent (ed), *Les politiques culturelles en Europe du Sud*, Montpellier, Pôle Sud, p. 5-9.
- Fanti, Guido (1987), « L'espace culturel européen : structure et coordination des politiques culturelles nationales et communautaires », in Delcourt, Jacques et Papini, Roberto (ed), *Pour une politique européenne de la culture*, Paris, Economica, p. 61-7.
- Geir, Vestheim (1994), « Instrumental Cultural Policy in Scandinavian Countries: A Critical Historical Perspective », *International Journal of Cultural Policy*, Vol. 1, Issue 1, p. 57-71.
- Konsola, Dora (1999), « La politique culturelle de la Grèce », in Dubois, Vincent (ed), *Les politiques culturelles en Europe du Sud*, Montpellier, Pôle Sud, p. 27-44.
- Missir de Lusignan, Livio (1987), « L'action de la Communauté européenne en faveur de la culture », in Delcourt, Jacques et Papini, Roberto (eds), *Pour une politique européenne de la culture*, Paris, Economica, p. 75-84.
- Monsaingeon, Guillaume (1997), « Un ministère pour la culture ? », in *Le Débat*, n°95, p. 41-60.
- Nyhagen Predelli, Line et Baklien, Bergljot (2003), « Autonomy and dependence in state cultural policy: a case study of the foundation culture of the future in Sweden », vol 9, Issue 3.
- Papini, Roberto (1987), « Introduction », in Delcourt, Jacques et Papinik, Roberto (eds), *Pour une politique européenne de la culture*, Paris, Economica, p. 1-11.

Pire, Jean-Michel (2000), *Pour une politique culturelle européenne*, Paris, Fondation Robert Schuman.

Pongy, Mireille et Saez, Guy (1994), *Politiques culturelles et régions en Europe : Bade-Wurtemberg, Catalogne, Lombardie, Rhône-Alpes*, Paris, L'Harmattan.

Sticht, Pamela (2000), *Culture européenne ou Europe des cultures*, Paris, L'Harmattan.

Warnier, Jean-Pierre (1999) *La mondialisation de la culture*, Paris, La Découverte.