

Observatoire des mutations des industries culturelles

Réseau international de chercheurs en sciences sociales

Série : « Politiques publiques, réglementation et régulation »



Politiques culturelles et réglementation des industries de la culture : bilan des travaux et perspectives de recherche

Gisèle Sapiro

CNRS - EHESS

Ce texte a été publié pour la première fois le 10 décembre 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.



1. PROBLÉMATIQUE : POURQUOI UNE POLITIQUE CULTURELLE ?

Si le principe même d'une politique culturelle remonte à l'Ancien Régime, des politiques d'aide en faveur des beaux-arts, des enseignements artistiques et de la lecture publique se sont développées dans nombre de pays après la Seconde Guerre mondiale, et plus particulièrement dans les années 1960-70. Relevant d'une logique distributive ou redistributive à une époque d'expansion des industries culturelles et d'émergence d'un marché mondial des biens culturels, elles se sont vu accorder partout des moyens accrus, même si elles prennent des formes différentes selon la tradition nationale, le degré de centralisation politique, la plus ou moins grande autonomie laissée aux acteurs dans la gestion des aides, l'affectation de l'aide à la production ou à la consommation.

Du point de vue économique (Farchy 1999), les arguments justifiant l'intervention publique sont de deux ordres : l'insolvabilité d'une partie de la demande dans le cas de biens à rendements intergénérationnels ; la spécificité de cette économie de prototypes dont la valorisation est incertaine, et qui nécessite un haut niveau de production pour réduire cette incertitude : l'intervention publique est alors destinées à aider au maintien de cette haute production et à éviter la disparition ou la standardisation des produits. D'autres économistes invoquent la capacité du secteur à créer des emplois. La production d'externalités est également fréquemment avancée par les économistes de la culture afin de justifier les politiques publiques. La production principale n'est pas celle qui est destinée aux consommateurs finaux. Ces biens ne peuvent pas être financés par les consommateurs ou, du moins, en l'absence de financements indirects, la production est sous-optimale. De même, les économistes de l'information, qui englobent les biens culturels au sein des « biens informationnels » insistent sur la dimension de biens collectifs des produits culturels et informationnels. La question posée est là aussi celle du financement. La propriété de non-rivalité plaide pour un financement indirect, notamment public, au nom de la maximisation de la diffusion du bien. La propriété de non-exclusion empêche un financement direct par le consommateur final.

Mais les justifications à l'intervention publique sont avant tout d'ordre social, politique et culturel. Objets de patrimonialisation participant de la construction des identités culturelles et nationales, ces biens ne sont pas des marchandises comme les autres. La création est considérée comme un service d'intérêt général, un service public. En outre, la défense de l'identité nationale coïncide souvent avec la défense des intérêts économiques des industries culturelles nationales.

La mise en place des politiques culturelles a généralement favorisé les créateurs professionnels au détriment des amateurs (Urfalino, 1996 ; Dubois 1999). Cette politique de soutien aux créateurs converge avec une politique de « démocratisation culturelle » afin non seulement de faciliter l'accès de la population aux biens culturels définis comme « légitimes » mais aussi de l'inciter. Cette volonté est à

l'origine des politiques culturelles de nombreux pays, notamment les Pays-Bas, la Suède et la France. En France, elle a également convergé avec la politique de décentralisation (Lebovics, 1999).

2. APPROCHES

L'étude des politiques publiques en matière culturelle s'est développée depuis une vingtaine d'années. Une revue leur est entièrement consacrée, *l'International Journal of Cultural Policy*. On peut évoquer différents types d'approche des politiques publiques en matière culturelle, selon les disciplines concernées : science politique, histoire, droit, science de la communication, économie, sociologie.

2.1 La politique culturelle comme objet : les travaux de science politique

L'approche la plus complète des politiques culturelles en tant que telles a été élaborée par les politistes depuis les années 1980 (Saez 1985 ; voir aussi la synthèse de Ioana Popa 2006 sur ce site). Ces travaux s'intéressent non seulement aux pratiques spécifiques d'intervention de l'État, mais aussi aux modalités de leur légitimation. La légitimation suppose la constitution et l'institutionnalisation d'un domaine d'intervention publique et un accord stable et durable entre les différents acteurs sociaux. Ce domaine peut en outre être redéfini selon les enjeux socio-politiques du moment. Vincent Dubois (1999) a étudié ainsi le processus par lequel la culture est devenue une catégorie d'intervention publique en France, processus qui implique non seulement l'intégration et l'institutionnalisation d'un ensemble d'interventions, mais aussi le redécoupage de compétences administratives, l'existence d'un corps d'agents de l'État et d'un personnel d'encadrement, la fixation de pratiques professionnelles, l'élaboration d'un discours (textes, rapports administratifs, etc.). La politique culturelle élaborée par le premier ministre de la Culture (fondé en 1959) a mis en œuvre un projet de démocratisation de l'accès à la culture, qui se fondait sur une alliance avec les professionnels de la culture contre d'une part les pratiques culturelles d'amateurs, d'autre part la culture de masse produit de l'essor des industries culturelles (Urfalino, 1996). L'une des transformations majeures survenues, du point de vue du mode de légitimation, dans les années 1980, avec l'arrivée de la gauche au pouvoir en France, tient dans la redéfinition de la conception de la « démocratie culturelle » : elle implique une reconnaissance et une valorisation du relativisme et de la diversité des cultures (régionales, communautaires, etc.), et de la remise en cause des hiérarchies culturelles établies (Dubois, 1999). Dans ce changement des modes de légitimation de l'intervention publique, les industries culturelles occupent une place stratégique : d'une part, la politique publique d'aide à ces secteurs (et particulier du cinéma) est inscrite dans le cadre de la lutte contre l'impérialisme culturel américain ; d'autre part, elle contribue à réconcilier la culture avec l'économie, le soutien de l'État aux industries culturelles étant présenté comme revêtant un intérêt non seulement symbolique mais aussi économique.

L'autre contribution majeure des politistes tient dans la mise en place de paramètres comparatifs des politiques culturelles, avec l'étude des cas allemand (Laborier 1992, 1996) et des pays du sud de l'Europe : Italie, Grèce, Espagne, Portugal (Dubois dir. 1999).

2.2 L'histoire culturelle et administrative des politiques publiques en matière de culture

Les historiens se sont intéressés, de leur côté, à la genèse des politiques culturelles, aux acteurs et aux conditions de leur mise en œuvre dans un contexte historique précis. Pour la France, on peut mentionner notamment les travaux sur la mise en place d'une politique culturelle au début de la III^e République (Genêt-Delacroix 1992) et sous le Front populaire (Ory 1994), sur la création du ministère de la culture sous la V^e République et ses liens avec la politique de décentralisation (Lebovics 1999), sur l'histoire administrative du ministère de la culture (Beaulieu et Dardieux 2002), et des travaux de synthèse sur l'État et la culture en France au XX^e siècle (Poirrier 2000, 2002).

2.3 La propriété intellectuelle et artistique : les études juridiques

Les travaux des historiens sur l'histoire du droit d'auteur ont contribué à réviser cette histoire. Sans recenser ici les très nombreux travaux consacrés à la question de la propriété intellectuelle, on notera que les débats actuels qui opposent les partisans de l'accès libre à internet aux défenseurs du droit d'auteur ont suscité des relectures de l'histoire de la codification de ce droit (voir notamment la synthèse de Latournerie 2002). C'est notamment le fondement du droit de l'auteur dans la législation révolutionnaire en France qui fait débat entre les commentateurs. À la conception traditionnelle des spécialistes français du droit d'auteur qui le considèrent comme relevant du droit naturel de propriété, des historiennes américaines comme Carla Hesse (1990, 1991) et Jane Ginsburg (1991) ont opposé une lecture des textes législatifs qui les apparente à la Constitution américaine, dans laquelle droit de l'auteur est une récompense accordée par la collectivité, lecture à laquelle souscrit Bernard Edelman (2004). À l'inverse, tout en considérant que la tradition juridique française a minoré l'importance de l'intérêt du public dans cette législation, Laurent Pfister (1999, 2005) soutient néanmoins que la notion de propriété y est également présente et que la loi est un compromis entre ces deux conceptions : si l'œuvre appartient naturellement à son auteur, elle devient propriété publique une fois publiée, et dès lors, c'est à la loi de réguler les intérêts publics (domaine public) et privés (exclusivité des droits).

2.4 Les sciences de la communication

Peu de travaux en sciences de l'information et de la communication portent à titre principal sur les politiques publiques. Les recherches relatives aux territoires, à l'espace public, à la communication publique ou politique abordent ce thème mais il ne constitue pas leur objet premier. Quelques travaux relatifs aux politiques publiques dans le domaine des industries de la culture, de l'information et de la

communication (ICIC) ont toutefois été conduits. De même, les recherches sur les logiques socio-économiques des ICIC ainsi que sur les technologies d'information et de communication, en particulier sur la « convergence » ont questionné le rôle des politiques publiques. Pierre Mœglin (1994) analyse ainsi le développement de la télématique comme participant d'un processus de légitimation du passage de l'opérateur historique des télécommunications d'une logique de service public à celle d'entreprise publique, annonçant la privatisation. Cette stratégie de légitimation est d'abord destinée aux personnels dirigeants. Pierre Chambat (1994) montre également combien l'effacement progressif de la logique de service public est facilité par les critères d'évaluation des organismes en charge du service public mis en place à partir de la fin des années 70 et qui sont ceux des entreprises privées.

La contribution de Bernard Miège (1994) à un ouvrage collectif franco-canadien rend compte des politiques conduites dans les différents secteurs des ICIC, de leurs évolutions pendant plusieurs décennies. Elle permet de comprendre comment les politiques publiques prennent progressivement en compte les industries culturelles mais aussi les technologies d'information et de la communication dans la perspective dite de la « convergence ». Critiquant cette perspective, Bernard Miège apporte des enseignements méthodologiques importants. Il plaide en faveur d'un rapprochement entre l'étude des politiques publiques et l'évolution des stratégies industrielles, tandis que, dans une perspective communicationnelle, il insiste sur la dimension idéologique des politiques publiques. Enfin, la contribution des politiques publiques de la communication et de la culture à l'internationalisation des économies et des sociétés est analysée dans les ouvrages d'Armand Mattelart (1992).

2.5 Intervention publique et monopoles : les approches économistes

Alors que travaux des politistes et des historiens prennent les politiques culturelles comme objet, les approches économistes s'interrogent sur les effets de l'intervention publique sur l'économie de la culture.

Les études économiques sur les industries culturelles ne se sont développées que tardivement, depuis le milieu des années 1990. Ces études (par exemple Peacock, 1994 ; Farchy et Sagot-Duvouraux 1994 ; Farchy 1999) mettent l'accent sur le caractère imparfait du marché des biens culturels, qu'il s'agisse du spectacle vivant ou des industries culturelles. Le spectacle vivant est caractérisé par un phénomène de rendement décroissant (loi de Baumol 1968). Les industries culturelles ont pour spécificité l'incertitude propre à l'économie de prototype, qui entraîne une surproduction. Les politiques publiques sont appréhendées en termes de monopoles ou d'intervention destinées à pallier ces imperfections, rendement décroissant, incertitude, risque de standardisation et de disparition d'un certain type de produit. Des études plus spécifiques sont consacrées à des secteurs déterminés comme le livre (Rouet et Dupin 1991 ; Rouet 2000) ou le cinéma (Forest 2001).

Le spectacle vivant savant a également fait l'objet de diverses recherches inspirées par les propositions de l'École dite du *Public Choice* et de l'analyse économique de la bureaucratie. Xavier Dupuis (1983) dénonce les conséquences économiques et culturelles des politiques culturelles. Elles favorisent des programmations élitistes qui conduisent à une hausse des coûts de production et qui entravent toute possibilité d'élargissement des publics. Claude Le Pen préconise de placer les organismes de spectacle en situation d'économie afin de favoriser un phénomène de spécialisation économique. Ces propositions ont inspiré les politiques culturelles conduites après 1984. Mais elles ont favorisé une marchandisation qui a renforcé la hausse des coûts, sans permettre un élargissement social des publics (Bouquillion 1992).

Si la question des enjeux économiques se pose de plus en plus avec l'industrialisation et la marchandisation de la production culturelle (Miège 1984 ; Philippe Bouquillion 2006), la réduction de l'analyse à ces aspects strictement économiques conduit à occulter les fonctions socio-culturelles et politiques de ces produits (patrimonialisation) ainsi que la spécificité de l'économie des biens symboliques telle que l'a analysée Pierre Bourdieu (en particulier le phénomène d'accumulation de capital symbolique et les modalités de sa conversion en capital économique).

2.6 L'État et la production des biens symboliques : une approche sociologique

Les approches sociologiques des industries culturelles remontent à l'École de Francfort qui a développé la notion même d'industrie culturelle et s'est interrogée sur les effets socio-culturels de la reproduction mécanique de œuvres (Horkheimer et Adorno 1983).

L'approche sociologique des phénomènes culturels élaborée par Pierre Bourdieu (1971, 1977, 1992) met l'accent sur le processus d'autonomisation des espaces de production des biens symboliques. Si l'émergence d'un marché de ces biens a affranchi les producteurs culturels de la dépendance à l'égard du patronage et de l'État, principal mécène et censeur au 18^e siècle, le marché impose à son tour ses propres contraintes, à savoir la logique marchande, et en particulier la loi du rendement économique à court terme dans le secteur de grande production. Contre cette logique marchande s'est constitué un espace de production restreinte, qui revendique son autonomie relative par rapport aux lois du marché et à la logique de rentabilité à court terme. Le concept de « champ » désigne l'autonomie relative de ces univers de production dotés d'instances propres, de règles implicites, de références et d'enjeux spécifiques, irréductibles aux enjeux sociaux, économiques ou politiques. À la rentabilité à court terme, cette économie des biens symboliques oppose la rentabilité sur le long terme de produits novateurs susceptibles de devenir des « classiques », c'est-à-dire de s'intégrer au patrimoine culturel commun (Bourdieu 1977).

À la différence des autres approches qui appréhendent les politiques culturelles dans leur ensemble, la démarche sociologique part plutôt des activités culturelles spécifiques pour s'intéresser au rôle de

l'État dans la régulation de ce secteur (Moulin 1967, 1992). Mais en se plaçant dans le cadre d'analyse de la sociologie de Bourdieu, on peut considérer les politiques de l'État comme une forme de reconnaissance de l'autonomie relative et de la valeur symbolique accumulée dans ces univers (Sapiro 2002). Certes, les politiques d'aides en faveur des Beaux-Arts remontent à l'Ancien Régime et relèvent de la recherche de prestige du pouvoir, qui s'inscrit notamment dans les rapports de concurrence entre nations, mais on peut dire que la procédure d'attribution des aides, qui passe en partie par la délégation de la sélection à des commissions de spécialistes issus de ces univers de production culturelle, témoigne de cette reconnaissance. Parallèlement, on peut mettre en relation l'intervention croissante de l'État avec le processus de professionnalisation des activités culturelles (Sapiro 2006, Sapiro et Gobille 2006).

Du point de vue des mutations récentes des industries culturelles, cette approche met l'accent sur la perte d'autonomie qu'implique le triple processus d'industrialisation, de marchandisation et de rationalisation de la production culturelle, avec, notamment, la concentration des instances de production, et le fait que celles-ci accordent une priorité croissante à « la gestion des acquis au détriment de la recherche de la novation », dans l'édition par exemple (Bourdieu 1999). Les effets des rapports de force inégaux entre États-nations sur les processus d'internationalisation des différents secteurs de la production culturelle, depuis les années 1980, constituent également un des axes de recherche sociologique qui concernent directement les mutations, qu'il s'agisse de secteurs non industrialisés comme l'art contemporain (Moulin 2000, Queminn 2002) ou de secteurs industrialisés comme l'édition (Heilbron et Sapiro 2002, sous presse).

3. POUR UNE APPROCHE DOUBLEMENT COMPARATISTE

L'analyse des mutations des politiques publiques en matière culturelle nécessite la mise en œuvre d'une approche doublement comparatiste : comparaison des industries culturelles entre elles et comparaison des politiques culturelles entre les pays.

3.1 Une politique de réglementation et d'aide inégale entre les industries culturelles

Un phénomène est frappant lorsqu'on compare les politiques publiques d'aide aux industries culturelles : les différents secteurs culturels ne sont pas soutenus proportionnellement à leur poids relatif sur le marché. Ainsi, privilégiant les supports traditionnels, comme l'édition, les responsables aux affaires culturelles n'ont engagé que tardivement une politique de soutien en direction du domaine de l'audiovisuel et du cinéma en particulier. En France, le rattachement du Centre national du Cinéma au ministère des Affaires culturelles créé en 1959 est un indice de la légitimation de ce médium. Dans le domaine du disque, les politiques ne sont pas très nombreuses : seule la Suède

conduit depuis les années 1980 une politique d'ensemble afin de promouvoir la « nouvelle musique suédoise » dans divers genres (classique, jazz, rock, folk, chants et chansons, musique pour enfants).

On peut émettre l'hypothèse que ces aides sont déterminées par un ensemble de variables : le degré de légitimité du secteur du point de vue culturel (sa « valeur symbolique »), les enjeux proprement idéologiques associés au medium (comme par exemple la radio et la télévision), les enjeux commerciaux, en particulier l'existence d'entreprises de production nationales, l'existence ou l'absence d'accords interprofessionnels, la concurrence internationale dans ce secteur, la capacité des acteurs à s'imposer et à faire reconnaître l'intérêt général de leur activité par l'État.

3.2 La comparaison des politiques culturelles entre pays

La comparaison des politiques culturelles (D'Angelo, Vesperini 1998, Dubois dir. 1999) doit prendre notamment en compte les régimes politiques (libéraux vs. autoritaires), le degré de centralisation (États centralisés, États décentralisés, États fédéraux), la politique économique, notamment concernant la production culturelle (libérale, corporatiste, dirigiste, étatisée), les domaines de l'action publique (contrôle de la production, sauvegarde du patrimoine, soutien aux artistes, aide aux industries culturelles).

En France, l'interventionnisme de l'État dans l'économie libérale est le plus précoce et le plus important. Dans les pays ayant eu une expérience dictatoriale ou fascisante, en particulier l'Italie, l'Espagne, le Portugal et la Grèce, les enjeux d'action publique sont d'emblée fortement politisés et l'idée que la culture peut être un domaine d'action gouvernementale est contestée (Dubois dir. 1999). Même si elle a suscité de vifs débats en Italie (Castelli, Pierucchi 1984 ; Monsaingeon 1997) comme en Allemagne (Laborier 2001), la création de ministères de la Culture dans nombre de pays européens (1971 en Grèce ; 1975 en Italie ; 1977 en Espagne ; 1998 en Allemagne) et la hausse des crédits alloués à la culture témoignent cependant d'un développement des politiques culturelles dans les pays européens. Le démantèlement des structures centralisées des régimes communistes, qui va de pair, en ex-RDA avec la régionalisation de l'action publique (Laborier 1992), ainsi que la mise en place d'une politique de décentralisation en Italie et au Portugal, avec une autonomisation des régions sur le modèle français, témoignent d'une tendance à l'harmonisation des politiques culturelles en Europe. Le modèle français a également inspiré la politique portugaise en matière d'aide à la création littéraire (bourses, soutien aux auteurs), à la production restreinte (prix unique du livre) et à la lecture (bibliothèques). Dans les États fédéralistes comme l'Allemagne ou d'emblée plus décentralisés comme l'Espagne, le problème se pose de la coordination d'actions culturelles éclatées et de l'absence d'une véritable politique de démocratisation, même si la notion de « Sozialkultur » promue par la gauche a pu s'institutionnaliser comme catégorie de l'action publique en Allemagne à partir des années 1970 (Laborier 1999).

4. DOMAINES DE L'INTERVENTION PUBLIQUE

La réglementation et les politiques publiques en matière culturelle relèvent de trois principales logiques : le contrôle des produits du point de vue idéologique et moral (censure, lois répressives, propagande) ; le protectionnisme du marché national sur le plan à la fois économique et culturel (mis en avant dans l'approche économiste) ; la défense des droits de la création et de la production culturelle de qualité (mise en avant par l'approche sociologique). L'approche politiste intègre mieux ces trois logiques.

Alors que la deuxième relève de l'économie dirigée et de l'organisation des professions intellectuelles et artistiques, ainsi que de la défense de la culture et de l'économie nationales, la troisième procède du processus de formation des champs de production culturelle au 19^e siècle, de leur autonomisation et de la reconnaissance sociale qu'ils ont pu obtenir (Bourdieu, 1992 ; Sapiro, 2003). Ces deux aspects ne sont pas totalement indépendants l'un de l'autre : la reconnaissance professionnelle des écrivains et des artistes par l'État est, historiquement, le fruit de ce processus d'autonomisation (Sapiro et Gobbie, 2006).

Les modes d'intervention publique dans les industries culturelles varient selon qu'ils passent par la réglementation et/ou les aides et selon qu'ils concernent la production ou la consommation. La réglementation en matière de production peut être illustrée par les mesures de censure et de limitation de la liberté d'expression, et par la législation sur le droit d'auteur, qui inclut la protection de droits patrimoniaux et du droit moral ; en matière de consommation, par les mesures protectionnistes telles que les taxes à l'importation, les systèmes de quotas en faveur de la culture nationale ou encore la fixation d'un prix unique du livre. Les aides à la production englobent celles qui sont attribuées directement aux producteurs culturels et celles octroyées aux instances de production, ces dernières visant à soutenir aussi bien les entreprises nationales face à l'impérialisme économique que le petit commerce artisanal face aux concentrations. Les aides à la consommation regroupent le soutien aux bibliothèques, aux librairies, les subventions accordées aux festivals, etc.

Le secteur du livre peut fournir un exemple de la diversité des modèles en la matière. Le modèle anglais exclut ainsi le recours aux subventions pour les entreprises éditoriales au nom du libéralisme mais admet le prix fixe pour soutenir le réseau des libraires ainsi que le principe du droit de prêt sur les livres en bibliothèque. En Allemagne, c'est au niveau des Länder que s'effectue le soutien public à la publication d'ouvrages ; en Suède et en Finlande, au contraire, le principe du prix fixe est écarté, mais des subventions sont distribuées à tous les niveaux de la filière de production et aux bibliothèques. Dans des pays comme la France, l'Espagne ou l'Italie, le soutien au livre passe par la réglementation et l'aide à la production (prix unique, subventions à des projets éditoriaux et des entreprises) plus que par les bibliothèques, qui sont moins développées qu'ailleurs (Farchy, 1999).

Pour tous les secteurs de production culturelle, il faut distinguer deux formes d'aide (Gournay 2002), qui correspondent aux deux logiques évoquées ci-dessus (protection du marché nationale et aide aux créateurs) :

- Le soutien sans jugement sur la qualité de l'œuvre : dans le domaine du livre, il s'agit des avantages fiscaux, prêts sans intérêt, subventions, droit de prêt, régime de protection sociale assimilé aux salariés ; dans le domaine du cinéma, c'est par exemple la politique de soutien automatique au cinéma national en fonction des performances antérieures, qui a permis le maintien du cinéma français face au cinéma américain (alors qu'en 2001, 73% des films répertoriés au box-office des quinze pays européens étaient américains).
- Le soutien basé sur une procédure de sélection et une appréciation qualitative : une instance collective composée de personnes qualifiées statue en toute indépendance et porte un jugement artistique, dans lequel le critère de la qualité prime : par exemple, dans le domaine du livre, les commissions du Centre national du livre en France ou les bourses destinées aux « jeunes talents » en Suède, aux Pays-Bas, au Canada ; dans le domaine du cinéma, les commissions du CNC (institué sous l'autorité d'André Malraux, ce soutien sélectif dans le secteur du cinéma consiste en aide sous forme d'avance sur recettes pour la production ou sous forme de subvention, les prêts n'étant remboursés que dans la mesure où les recettes du film le permettent). Aux USA, le National Endowment for the Arts, créé en 1965 et financé par le budget fédéral, est l'instance qui effectue ce travail de sélection.

L'histoire de l'apparition des politiques culturelles permet d'en comprendre les enjeux socio-culturels, politiques et économiques, selon les trois logiques évoquées ci-dessus.

Dans le secteur de l'audiovisuel, c'est d'abord la radiodiffusion, en particulier la radio de service public, qui a été le lieu d'élaboration d'une véritable politique culturelle : diffusion d'œuvres de qualité, créations originales, soutien aux jeunes artistes, promotion de la culture nationale. La promotion de la culture nationale par système de quotas a été inaugurée par le Canada, où les autorités fédérales ont imposé à la fin des années 1970 l'obligation de diffusion d'un nombre minimum d'œuvre « de contenu canadien ». À ces quotas nationaux se sont ajoutés les quotas québécois. La France a suivi cet exemple : en 1986, une loi a été votée imposant un quota de 40% de chansons d'expression française, dont la moitié provenant de « nouveaux talents ». Des pratiques semblables existent ailleurs, bien qu'elles ne soient pas codifiées : en Finlande, par exemple (Gournay 2002).

Dans le secteur du cinéma, dont la légitimité culturelle était moins établie que le livre, les interventions de l'État avant la Deuxième Guerre mondiale se limitaient le plus souvent à la censure. Le gouvernement britannique a cependant pris des mesures protectionnistes dès 1927 en instaurant un

système de quotas à l'importation (le *screen quota system*), aboli en 1985, et en créant en 1933 le British Film Institute. De même, l'Italie fasciste avait élaboré une politique d'aide au cinéma de qualité qui a fourni le substrat de la loi de 1965, laquelle définit le cinéma comme un « moyen d'expression culturelle, de communication sociale » d'intérêt général et en reconnaît l'importance économique et industrielles (cité par Gournay 2002 : 33). Dans la plupart des pays, les politiques d'aides au cinéma ne se sont mises en place qu'après la guerre, généralement en réaction au plan Marshall ou aux accords plus spécifiques comme les accords Blum-Byrnes de 1946, qui ouvrent le marché français aux produits culturels américains.

Ainsi, en France, une commission de modernisation de l'industrie cinématographique est constituée en 1946 au sein du Commissariat au Plan. En 1948 est votée une loi d'aide aux producteurs de films. Elle crée un compte de soutien financier de l'industrie cinématographique (élargi à l'audiovisuel en 1984), indépendant du budget de l'État mais géré par lui (par l'intermédiaire du Centre national du Cinéma). Les recettes de ce compte sont pour l'essentiel constituées par un système de taxes prélevées sur le prix des places de cinéma et, depuis 1984, sur les ressources des télévisions (ressources publicitaires des chaînes publiques et privées), qui ont pris une part croissante jusqu'à représenter 70% ces dernières années. À ceci s'ajoute depuis 1992 les ressources provenant de la vidéo. Ces ressources permettent de financer la production de nouvelles œuvres cinématographiques et audiovisuelles, dont peuvent bénéficier les projets français ou communautaires sous forme de soutien. C'est ce privilège accordé aux projets nationaux ou communautaires qui est remis en cause par les accords du GATT-OMC (Regourd 2002). Les aides portent sur tous les aspects de l'élaboration des films : écriture des scénarios, réalisation, distribution, projection, exportation, festivals internationaux, conservation, présentation au public du patrimoine, formation professionnelle, modernisation des studios et des industries liées à la production.

4.1 L'exemple de la politique du livre en France

La France fournit un exemple qui a souvent servi de modèle des dispositifs de régulation dans le domaine du livre (sur le cas québécois, voir sur ce site l'article de Luc Pinhas 2006). Mis à part la protection du droit d'auteur, qui remonte à la Révolution (voire à l'Ancien Régime) et fait l'objet d'une convention internationale initiée par la France au 19^e siècle (à laquelle cependant tous les États n'ont pas souscrit entièrement), deux mesures illustrent la politique étatique de régulation du marché du livre (Rouet et Dupin 1991 ; Baruch 1993 ; Rouet 2000) pour protéger les petits éditeurs indépendants face à la logique de concentration croissante : le prix unique du livre (Christian Robin 2006) et l'interdiction de la publicité pour le livre à la télévision, récemment remise en cause. Ces deux mesures sont aujourd'hui débattues dans le cadre de communautaire européen comme dans celui des échanges internationaux. Parallèlement, les aides, qui relèvent des politiques distributives ou

redistributives, visent à soutenir les créateurs et les entreprises éditoriales risquées sur le plan économique ou les ouvrages à écoulement lent.

4.1.1 De l'aide à la création à l'aide à la production

D'abord conçue comme une aide aux créateurs eux-mêmes (les écrivains), la politique culturelle en matière littéraire se réoriente à partir des années 1970 de l'aide à la création à l'aide à la production : c'est une politique du livre qui se met en place, marquée par la création de la Direction du livre et de la lecture en 1975 (Surel, 1998). L'apparition de cette politique du livre, qui remplace la politique d'aide à la création, est liée aux revendications des éditeurs face à l'émergence d'une crise conjoncturelle et structurelle et face aux premières concentrations (Hachette, Presse de la Cité) qui menacent les livres à rotation lente. Elle marque, selon Yves Surel (1998), l'alliance entre les acteurs publics et une certaine catégorie d'éditeurs littéraires qui se sont mobilisés dès les années 1970 contre les transformations de monde éditorial (les concentrations notamment) et qui ont également été à l'origine de la loi sur le prix unique du livre. Elle se fonde sur la croyance partagée que le livre n'est pas une marchandise comme les autres, qui fonde également la revendication de l'exception culturelle.

Créé en 1946, en activité à partir de 1957, la Caisse nationale des lettres, qui gère aussi la sécurité sociale des écrivains, est remplacée en 1973 par le Centre national des Lettres, rebaptisé en 1993 Centre national du Livre. Ce Centre, dont les missions sont redéfinies (il abandonne notamment la gestion de la sécurité sociale des auteurs à un nouvel organisme associatif, l'AGESSA, créé en 1977), tire ses revenus, outre les crédits alloués par l'État, de deux taxes parafiscales prélevées sur les grandes maisons d'édition et sur la vente des photocopieuses (cette dernière est aujourd'hui la principale source de financement du CNL).

La DLL et le CNL se répartissent les missions d'aide au livre et à la lecture. Financée par l'impôt, la DLL assume des missions de type « régaliens » et délègue une part croissante de ses crédits d'intervention (36% en 1995) aux échelons déconcentrés des DRAC. Le CNL confie l'examen des demandes à des commissions de spécialistes désignées à cet effet, qui émettent un avis sur la qualité esthétique ou intellectuelle du projet de publication. Actuellement, neuf commissions rendent des avis, couvrant les différents genres littéraires ainsi que les publications en sciences humaines et sociales, livres et revues.

Les missions du CNL n'ont pas fondamentalement changé depuis le milieu des années 1970, mais il a vu ses moyens s'accroître et son champ d'intervention s'étendre après l'arrivée des socialistes au pouvoir en 1981 (Surel, 1998). Ces missions sont l'aide aux créateurs et à la publication des livres par des subventions ou des prêts, le financement des commandes des bibliothèques et de certains

établissements culturels, et le soutien aux actions de promotion du livre et de la lecture, notamment dans le cadre international, en contribuant au rayonnement de la culture française¹.

Le CNL consent soit un prêt sans intérêt que l'éditeur doit rembourser sur cinq ou dix ans, soit une subvention pour des produits non rentables comme la poésie et le théâtre, ou encore les revues. La distinction entre ces deux formules est, du point de vue économique, importante, car soit il s'agit d'une incapacité foncière à publier des ouvrages sans perte, auquel cas l'aide est « contributive », soit il s'agit d'un problème de rendement dans le temps, et c'est un « soutien incitatif » (Rouet et Dupin 1993 : 240). L'aide implique en pratique une réduction du prix de vente de l'ouvrage. Entre 1981 et 1993, le montant des prêts accordés par le CNL a triplé (de 7 à 21,9 millions de francs) et celui des subventions allouées s'est multiplié par six (de 2,2 à 16,9 millions de francs), la croissance du second indiquant la transformation du CNL en véritable mécène de l'édition littéraire à faible rendement.

Depuis 2001, de nouvelles modalités d'aide à la publication ont été mises en place. Les prêts sont remboursables sur une période de six ans, avec un examen à mi-parcours. Si les ventes sont inférieures aux prévisions et donc au « point mort », le CNL prend en charge la moitié de la perte, transformant ainsi le prêt en subvention. Le total des aides à l'édition (hors revues) a augmenté de 45% entre 1995 et 2002, passant de 4 315 000 à 6 290 376 euros. Mais l'augmentation n'a pas touché de manière égale les différents secteurs éditoriaux : ainsi, les aides aux livres de sciences humaines et sociales (hors revues) ne s'est accru que de 10% ; la part qui leur est accordée sur le total des aides a diminué de 28% à 21% en 2002 (Barluet, 2004).

Jusqu'au milieu des années 1990, le CNL examinait uniquement les demandes d'aide à la publication en français, qu'il s'agisse de l'édition originale ou de la traduction en français d'œuvres en langue étrangère. L'extraduction (traduction du français en langue étrangère) relevait de la compétence de la DLL. À la suite du rapport de la Cour des comptes de 1996, qui critiquait cette division du travail, l'examen des demandes d'aides à l'extraduction a également été confié au CNL². On note cependant une baisse relative de la part des ouvrages traduits au sein des ouvrages subventionnés, de près de la moitié en 1992 à un tiers en 1998 (Rouet 2000 : 270).

4.1.2. La politique d'exportation du livre

¹ Le CNL aide ainsi des manifestations destinées à promouvoir le livre, la lecture et l'expression par écrit, environ 250 par an, pour plus de 10 millions de francs en 1997.

² En 1998, des subventions à l'extraduction ont été accordées à 376 ouvrages pour un montant de près de 4,6 millions de francs (Weiner-Welhoff 1999 ; Rouet 2000 : 274).

L'aide à l'extraduction entre dans le cadre de la politique de soutien à l'exportation du livre français. Dès 1948 ont été posées les prémices d'une politique de promotion du livre français à l'étranger. Elle relève d'une triple logique : la défense de la langue française dans le monde ; la promotion de la culture française, dont le livre est considéré comme un des vecteurs les plus importants ; et le soutien commercial à un secteur qui représentait, dans les années 1980, un quart du chiffre d'affaires de l'édition.

Les aides à l'exportation se caractérisent par un éclatement des compétences entre le ministère de la Culture et le ministère des Affaires étrangères, et une concurrence entre les diverses instances qui en sont chargées (Surel 1997 : 289-300). Le soutien à la présence des éditeurs français sur les marchés étrangers passait par des crédits inscrits au Fonds culturel, un ensemble diversifié de mesures et l'appui public à une dizaine d'organismes, certains très spécialisés (comme l'Opef pour la présence dans les foires ou salons à l'étranger), d'autres, les « entités exportatrices », regroupant les éditeurs par spécialités. Une partie de ces missions ont été attribuées depuis 1991 à France-édition, qui s'est substitué à nombre d'entités « spécialisées » dans des circonstances conflictuelles. Les aides, fondées sur des crédits qui s'élevaient à 38 millions de francs en 1998, permettent de promouvoir des projets de co-édition avec des éditeurs étrangers, des ouvrages spécifiquement adaptés ou des livres universitaires et scientifiques à prix modéré pour les Pays de l'Est (programme « page à page ») et l'Afrique (programme Plus) ; de soutenir les efforts promotionnels des éditeurs français (foires et salons notamment, par le biais de France-édition) ; de faciliter la distribution du livre français en réduisant le coût de transport par voie aérienne et en prenant en charge une partie des frais d'exportation et du surcoût de l'acheminement des petites commandes (par l'intermédiaire du Centre d'exportation du livre français) ; d'aider les libraires vendant des livres français à l'étranger par des subventions et formations (Rouet 2000 : 273-4).

Le ministère des Affaires étrangères mène quant à lui des actions spécifiques dans le domaine du livre. En 1990, le MAE a mis en place un Plan d'aide à la publication des ouvrages français à l'étranger, qui comprend trois principaux moyens : la prise en charge des droits d'auteurs, les aides à la traduction et le soutien promotionnel comme, par exemple, l'invitation de l'auteur.

De nombreux pays ont élaboré de tels dispositifs d'aide à la traduction des œuvres de la littérature nationale, qui s'insérait en partie dans un système de relations culturelles officielles entre les pays. Dans les régimes non libéraux, qu'il s'agisse des régimes fascistes ou communistes, où la production culturelle était étroitement contrôlée et instrumentalisée à des fins de propagande, la politique d'exportation des œuvres était fortement politisée (Popa, 2002). Cependant, avec la libéralisation et l'émergence et l'unification progressive d'un marché mondial des biens culturels, les échanges culturels autrefois gérés dans le cadre des relations diplomatiques s'en sont partiellement autonomisés pour devenir des échanges économiques. Les organismes étatiques de promotion des

littératures nationales tendent désormais à se transformer en agents littéraires intervenant dans le marché du livre.

4.1.3 Le soutien aux entreprises d'édition

Outre les aides à la publication, la politique du livre en France consiste dans l'attribution d'aides exceptionnelles aux entreprises d'édition (compétence partagée par la DLL et le CNL). Des actions sont également menées avec des structures associatives comme France-édition, l'Association de préfiguration de l'économie du livre, la Maison des écrivains, l'Association pour la promotion et l'extension de la lecture, l'IMEC, sur lesquelles on ne dispose pas encore de travaux de recherche.

Il existe deux formes de soutien aux entreprises d'édition : le soutien économique au cas par cas qui vise, par un prêt ou une avance, « au développement des petites et moyennes maisons d'édition dynamiques sur le plan culturel » ; l'aide à l'accès au crédit bancaire, qui s'est développé en France ainsi que dans d'autres pays comme l'Italie et la Suède. Passant à l'origine par le soutien à une société de caution mutuelle, la Socmef, dotée en 1982 d'un fonds de garantie spécial, elle opère désormais par le truchement de l'Institut de financement du cinéma et des industries culturelles (Ifcic), doté d'un guichet édition et d'un fonds de garantie de douze millions de francs, ce qui lui permet d'apporter sa garantie à des prêts consentis par des organismes bancaires à des petites ou moyennes maisons. Le soutien français aux maisons d'édition n'a pas l'envergure du Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition (PADIE) canadien, ou de l'universalité des systèmes québécois ou espagnols (Surel 1997 : 285-288 ; Rouet 2000 : 272-3).

Ce soutien aux entreprises d'édition est complété par l'aide aux libraires, sous forme d'aides individuelles directes gérées régionalement ; de prêt sans intérêt du CNL (10 librairies aidées pour 2,1 millions de francs en 1997) ; et du soutien à l'Association pour le développement de la librairie de création (ADELC) créée en 1989 (plus de 200 librairies de « qualité » ont bénéficié d'une aide pour un montant de plus de 60 millions de francs), et d'autres mesures. Une bonne part de ces aides, qui s'élèvent à environ 190 millions de francs par an provient des taxes parafiscales alimentant le CNL (Rouet 2000 : 274-5). On ne s'entendra pas ici sur les aides aux bibliothèques.

5. ÉCHELLES D'EXERCICE DES POLITIQUES CULTURELLES

Les politiques culturelles peuvent être mises en œuvre à quatre niveaux : national, international, supranational, local. Si, historiquement, elles se sont développées au niveau national, en étroite relation avec la protection des marchés nationaux et la construction des identités nationales, c'est le contexte international, et notamment l'alternance entre les phases de forte réglementation et celles de libre-échange, qui explique en grande partie les conditions et les modalités de leur mise en place.

5.1 La formation d'un espace d'échanges culturels internationaux

À l'étroit contrôle des régimes monarchiques, qui prévaut encore au 18^e siècle, période d'expansion du marché du livre, succède ainsi une phase de libéralisation dans la période d'industrialisation du marché du livre au début du 19^e siècle : la circulation transnationale des biens symboliques, encore peu réglementée, connaît alors un fort développement. À partir de la fin du 19^e siècle se mettent en place des politiques de réglementation des marchés et des échanges visant à endiguer les effets du libéralisme économique et à protéger les marchés nationaux ; la circulation transnationale des biens culturels, dotée d'une valeur à la fois symbolique et idéologique, s'inscrit alors principalement dans le cadre des relations diplomatiques entre États-nations : accords de coopération, politiques d'exportation, centres culturels à l'étranger, etc. (Salon 1981 ; Roche et Piniau, 1995 ; Piniau 1998 ; Moulin 2000).

A partir de la fin de la Deuxième Guerre mondiale, mais de manière décalée selon les aires géographiques, on constate une relativisation croissante des contraintes proprement politiques au profit des contraintes économiques, avec la libéralisation progressive des échanges et l'unification d'un marché mondial dans les domaines du disque, du livre et du cinéma. Dans le domaine du livre comme dans le domaine de l'art, on assiste ainsi à l'émergence d'un espace international doté d'agents spécifiques, individus et institutions : agents de l'intermédiation, foires internationales, instances de consécration, etc. (Moulin 2000, Quemin 2002, Sora 1998, Heilbron et Sapiro dir. 2002, Id. sous presse).

Ce processus de libéralisation a été enclenché après la Deuxième Guerre mondiale dans le cadre des négociations internationales qui reflétaient la position dominante acquise par les États-Unis. Il s'est accéléré dans le domaine culturel depuis les accords du GATT de 1986, au cours du cycle de l'*Uruguay* qui étendait au commerce des services, et donc aux biens immatériels ou incorporels, et notamment aux produits culturels, la libéralisation des échanges, réservés jusque là au commerce des marchandises. Cette extension remettait en cause le principe de « l'exception culturelle », c'est-à-dire le statut d'exception reconnu aux biens culturels, qui leur vaut d'être protégés de la logique mercantile pure (Regourd 2002). Cela a provoqué une vive réaction dans des pays comme la France, et conduit le Parlement européen à adopter en 1993 une résolution de ralliement au principe de « l'exception culturelle » (voir cette notion-clé sur ce site). Toujours dans le cadre de l'OMC, la propriété intellectuelle a fait l'objet d'un accord spécifique visant à contourner la Convention de Berne, dont les États-Unis refusaient de ratifier la clause sur le caractère inaliénable du droit moral : les accords de l'ADPIC (en anglais TRIPS: *Trade related aspects of intellectual Property rights*), adoptés en 1994 dans le cadre de l'OMC, stipulent ainsi que le droit moral peut être cédé.

5.2 Le renforcement des mesures protectionnistes au niveau national

La libéralisation du marché international des biens culturels sous l'impulsion des États-Unis après la Deuxième Guerre mondiale a entraîné la mise en place de dispositifs pour protéger la production nationale face à la concurrence des produits américains. Elaborée de manière inégale dans les différents secteurs de la production culturelle (art, livre, disque), elle peut être illustrée par l'exemple des politiques de protection dans le domaine de l'audiovisuel (Gournay 2002).

5.2.1 La protection de la production cinématographique

Ainsi, en Suède, l'État conclut en 1963 un accord avec les professionnels du cinéma pour aider l'industrie nationale face à la concurrence étrangère et encourager la réalisation d'œuvres d'une certaine qualité artistique, sur la base d'une taxe acquittée par le public des salles. La même année, la Suisse adopte également une loi fédérale d'aide au cinéma. Aux Pays Bas, un programme de soutien à la production de films de long métrage est lancé en 1956.

Le développement des aides au cinéma à partir des années 1970 doit être rapporté à la baisse de fréquentation des salles, qui s'est accéléré à cette époque, à cause de la télévision en particulier. Des mesures sont prises pour « protéger » le cinéma, telles que l'interdiction de diffuser les nouveaux films à la télévision pendant un certain temps (au Danemark, le délai est, par exemple, de dix-huit mois).

Parallèlement, l'accroissement des importations de films provenant des USA entraîne le renforcement (au Canada, en France, au Danemark, en Suède) ou la mise en place de mesures protectionnistes en faveur des industries nationales. Ces politiques ont eu des effets indéniables, à en juger par les résultats de l'étude de Claude Forest (2001) : une dizaine de pays d'Europe de l'Ouest pourtant désavantagés par la taille de leur marché intérieur produisent entre dix et vingt films par an (l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la Grèce, l'Irlande, la Norvège, le Portugal, la Suède et le Suisse, ainsi que le Luxembourg et les Pays-Bas). Outre les « aides sélectives » à la production de films de qualité et les aides à la production nationale, une mesure obligeant les sociétés de télévision, publiques et privées, à soutenir la production cinématographique nationale en produisant ou en achetant des films pour les diffuser a vu le jour.

5.2.2 La télévision

Longtemps gérée par des institutions publiques, les télévisions étaient des quasi monopoles publics jusque dans les années 1970 dans presque tous les pays, à l'exception des USA et du Royaume Uni, qui autorise la création d'une société privée de télévision par une loi de 1954. Elles avaient pour fonctions l'information, le divertissement, l'éducation et la culture. Les émissions étaient soit produites dans

leurs propres studios avec les ressources procurées par la redevance et des subventions étatiques, soient achetées à des entreprises extérieures.

Les années 1960-1970 sont marquées par une triple évolution selon Gournay (2002). En premier lieu, le nombre de foyers équipés en postes récepteurs et en magnétoscopes augment et la consommation des produits audiovisuels croît. Deuxièmement, le nombre de stations émettrices se multiplie, avec la création de nouvelles chaînes hertziennes et de réseaux câblés, puis de satellites, ainsi qu'avec le développement des chaînes privées. Enfin, du point de vue des programmes diffusés par les chaînes de télévision, la part des productions américaines devient dominante dans les années 1980, en raison de leur faible coût.

Pour contrecarrer cette domination américaine, des États comme la France et le Canada ont mis en place un dispositif de protection de leur identité culturelle. Le Canada a adopté une loi fédérale en 1968 (complétée par une loi provinciale au Québec) qui instaure un système de quota de diffusion des « œuvres canadiennes » et des « productions à contenu canadien » appliqué aussi bien aux chaînes privées que publiques, et pour tous les modes de transmission. C'est à la *Canadian Radio-Television Commission* que revient la tâche de définir les œuvres canadiennes. Elle impose, comme condition, que son producteur soit canadien et qu'un nombre minimum de Canadiens ait concouru à sa réalisation (réalisateur ou comédiens).

En France, ce n'est qu'en 1986 qu'a été créé un compte de soutien à l'industrie des programmes audiovisuels calqué sur le système d'aide à la production des films. Un système de double quota a été mis en place : 60% des œuvres télévisuelles diffusées doivent être originaires d'Europe, dont 40% françaises.

5.3 Les programmes européens

Si, pour le cinéma, les mesures émanent le plus souvent de l'État central, avec le concours des organisations professionnelles, les autorités régionales, les États fédérés ou les villes prennent également des initiatives (les festivals n'en sont qu'un exemple). À la fin des années 1980, s'est développée, en outre, une politique supranationale – européenne – de soutien au cinéma (Gournay 2002).

Douze États européens élaborent ainsi, en 1988, sous l'égide du Conseil de l'Europe, le programme de coopération EURIMAGES, auquel s'associeront dans les années 1990 la plupart des États d'Europe centrale et orientale devenus membres. En 1990, l'Europe des Quinze lance à son tour le programme MEDIA (Mesure pour encourager le développement de l'industrie audiovisuelle), d'une durée de cinq ans, suivi par MEDIA II (1996 -2000) et MEDIA PLUS (2001-2005). EURIMAGES et MEDIA ont en commun d'aider les productions des pays européens (qui s'élèvent à 500 ou 600 long métrages par

an) en soutenant la distribution des films dans tout le continent. Les deux programmes incluent des aides à la production : fonds capital-risque du côté de l'Union européenne ; soutien aux longs-métrages et aux documentaires sous la forme de co-productions associant au moins trois pays par EURIMAGES.

De même, le Conseil des ministres de la Communauté européenne a adopté en 1989 la directive « Télévision sans frontières », qui préconisait l'instauration d'un quota indicatif de 50% pour les œuvres télévisuelles européennes. Cette directive impliquait par ailleurs une certaine harmonisation des règles nationales. Elle a été révisée en 1997 (Miège 1994).

5.4 Le niveau local

Depuis les années 1970, on constate partout en Europe une tendance à la décentralisation de l'action publique en matière culturelle. En France, alors que la décentralisation culturelle se confondait jusque-là avec les maisons de la culture, des politiques culturelles municipales se mettent en place à partir de cette époque. Les collectivités locales engagent désormais la moitié des dépenses publiques culturelles. Ce processus qui voit l'autonomie des villes et des mairies urbaines se renforcer en matière d'action culturelle a été désigné sous l'appellation « municipalisation de la culture » (Urfalino 1987, 1996). Il est marqué par l'augmentation significative des dépenses culturelles (84% entre 1978 et 1981), et par l'institutionnalisation et la diversification des modes de l'intervention culturelle municipale.

5.5 Quelle politique culturelle européenne ?

Peut-on parler d'une politique culturelle européenne ? L'élaboration d'une telle politique est tiraillée entre au moins quatre exigences qui peuvent apparaître contradictoires : les contraintes de libéralisation imposées par l'OMC, l'objectif de la « diversité culturelle » adopté par l'UNESCO en 2001, et qui suppose la préservation des politiques nationales et régionales existantes et notamment les mesures protectionnistes, la coordination et l'homogénéisation de ces politiques, l'élaboration d'une politique communautaire dans le domaine culturelle, indépendamment des politiques nationales (Sticht 1987 ; Anaïs Bokobza 2006).

La culture relève de la compétence communautaire depuis 1992. L'article 128 du traité de Maastricht en fait une attribution de l'Union européenne. L'UE n'a pas de compétence réglementaire, mais seulement politique. Elle se fonde sur plusieurs principes : l'épanouissement des cultures dans le respect de la diversité, la mise en évidence de l'héritage culturel commun, l'amélioration de la connaissance et de la diffusion de la culture et de l'histoire des peuples européens, la conservation du patrimoine culturel, le soutien aux échanges culturels non commerciaux et l'encouragement à la création artistique et littéraire (secteur audiovisuel compris), la coopération culturelle entre États membres. Son domaine d'action vise donc à améliorer la situation économique et sociale des artistes

et créateurs et à mettre en place « une industrie culturelle européenne, notamment en vue de l'achèvement du marché intérieur », selon les termes du traité de Maastricht. Elle intervient en soutenant des projets culturels à travers deux mécanismes : les politiques de cohésion et les fonds structurels. Plus de 80% des financements culturels communautaires viennent des fonds structurels et non pas de programmes généraux ou spécifiques.

Le programme CULTURE 2000, qui intègre les anciens programmes Kaléidoscope, Ariane (littérature) et Raphaël (patrimoine), a été adopté pour une durée de cinq ans (2000- 2004). Ses domaines d'intervention sont : le patrimoine culturel européen commun, la création artistique et littéraire européenne, la connaissance mutuelle de l'histoire et de la culture des peuples d'Europe, les initiatives de type « actions réservées » (présidence du Conseil de l'Union européenne et capitales européennes de la culture). Les faibles ressources allouées au programme – dont le budget global s'élève 167 millions d'euros, soit 0,03% du budget de l'Union –, montre cependant que la reconnaissance du domaine culturel est purement symbolique.

Pour l'heure, en l'absence d'institutions culturelles européennes, la politique communautaire se limite à des programmes d'action spécifiques. Le projet de Maison européenne de la culture qui regrouperait tous les instituts culturels nationaux de Bruxelles en un lieu commun n'a pas abouti pour cause d'intérêts nationaux divergents (un site web a été mis en place néanmoins depuis les années 1997 : <http://www.ciceb.org>).

6. CONCLUSION

L'évaluation des politiques culturelles conclut généralement à un échec relatif. Elles n'ont pas réussi à réduire de manière sensible les inégalités sociales face à la culture, qui se maintiennent. Parallèlement, le temps passé à regarder la télévision n'a cessé d'augmenter depuis les années 1960. Cette tendance est considérée comme irréversible par les responsables des affaires culturelles de nombreux pays, ce qui les conduit à concentrer leurs efforts sur l'amélioration des programmes télévisés et leur utilisation à des fins culturelles, en les diversifiant pour atteindre les publics les plus divers (Gournay 2002).

Par ailleurs, les systèmes d'aides sont mis en cause, la question étant de savoir à qui ils profitent. On a vu le processus par lequel le système d'aides a été réorienté du soutien à la création au soutien à la production. Parallèlement, le risque de détournement du système au profit des plus moyennes et grandes entreprises, au lieu qu'elles servent au petites entreprises les plus risquées, est réel. En outre, ainsi qu'on l'a expliqué ci-dessus, les arguments souvent confondus de la défense de la production nationale et de la défense de la qualité ne se recoupent pas. Or la protection de la production nationale, quelle que soit la qualité, représente, dans le domaine du cinéma par exemple, 70% des

dépenses de réinvestissement. Le problème se pose aussi de la définition des « œuvres audiovisuelles » : est-ce qu'une émission de « télé-réalité » est une « œuvre » ? Il y a eu une jurisprudence pour l'affirmer dans le cas de l'émission « Popstars ».

Ces systèmes d'aides sont critiqués comme inéquitables aussi bien par les partisans du libéralisme qui les considèrent comme des monopoles nationaux fondés sur des traditions historiques continuant à peser sans justification réelle, que par ceux qui en sont exclus par le bas au profit des plus grosses entreprises et qui dénoncent les rentes dont bénéficient une partie des acteurs à la faveur de la collusion avec les milieux politiques. Par ailleurs, ils sont aujourd'hui remis en cause dans le cadre des accords de libre échange internationaux (GATT - OMC). La pression américaine pour la libéralisation du marché tend à les abolir.

De ce fait, on peut dire que la communauté européenne se trouve aujourd'hui tiraillée entre trois tendances, entre lesquelles sa politique apparaît souvent comme un compromis : se plier au mot d'ordre de la déréglementation ; tenter de maintenir les politiques existantes au nom de la préservation de la diversité culturelle ; harmoniser les politiques existantes et développer une politique culturelle propre.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- D'Angelo M., Vesperini P. (1998), *Politiques culturelles en Europe. Une approche comparative*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe.
- Baruch, Marc Olivier (1993), *Rapport pour le séminaire sur les politiques publiques en faveur du livre en Europe*, Conseil de l'Europe, Strasbourg.
- Baumol, William (1968), *Performing arts, the economic dilemma. A study of problem common to theater, opera, music and dance*, Cambridge (Ma), The MIT Press.
- Barluet, Sophie (2004), *Éditions de sciences humaines et sociales : le cœur en danger*, préface de Pierre Nora, Paris, PUF.
- Barret-Ducrocq Françoise dir. (1992), *Traduire l'Europe*, Paris, Payot.
- Bokobza, Anaïs (2006), « Politiques culturelles en Europe et politique européenne de la culture », <http://www.observatoire-omic.org>.
- Bouquillion, Philippe (1992), « Le spectacle vivant : de l'économie administrée à la marchandisation », *Sciences de la société*, n° 26, p. 95-105.
- Bouquillion, Philippe (2006), « Les liens entre marchandisation et industrialisation. Les cas comparés du spectacle vivant et de la télévision publique en France », <http://www.observatoire-omic.org>.
- Bourdieu, Pierre (1971) « Le marché des biens symboliques », *L'Année sociologique*, vol. 22, p. 49-126.
- Bourdieu, Pierre (1977), « La production de la croyance », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 13, p. 3-43.
- Bourdieu, Pierre (1992), *Les Règles de l'art*, Paris, Seuil.
- Bourdieu, Pierre (1999), « Une révolution conservatrice dans l'édition », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 126-127, 3-28.
- Chambat, Pierre, (1994), « Les services publics », in Musso, Pierre (dir.), *Communiquer demain. Nouvelles technologies d'information et de communication*, DATAR, Éditions de l'Aube.
- Castelli Luisa, Pierucchi Claudio (1984), *Un ministero per la cultura: una proposta e un confronto con le esperienze europee*, Rome : Arcimedia Gesualdi.
- Cour de Comptes (1996), « La politique du livre au ministère de la culture », rapport annuel. Dubois, Vincent (1999), *La Politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin.
- Dubois, Vincent (2003), « Une politique pour quelle(s) culture(s)? », *Cahier français de la Documentation française*, n° 312, p. 19-23.

- Dion, S. (1984), « Les politiques municipales de concertation : néocorporatisme et démocratie », *Sociologie du travail*, n° 2, p. 121-140
- Dubois, Vincent, et Philippe Poirrier (1998), *Politiques locales et enjeux culturel : les clochers d'une querelle, XIXe -XXe siècles*, Paris, la Documentation française.
- Dubois, Vincent (1996), *Institutions et politiques culturelles locales : éléments pour une recherche socio-historique*, Paris : Ministère de la culture, Comité d'histoire.
- Dubois, Vincent dir. (1999), *Les politiques culturelles en Europe du Sud*, Montpellier, Pôle Sud.
- Dupuis, Xavier (1983), « La surqualité : le spectacle subventionné malade de la bureaucratie ? », *Revue économique*, volume 34, n° 6, p. 1089-1115.
- Edelman, Bernard (2004), *Le Sacre de l'auteur*, Paris, Seuil.
- Farchy, Joëlle et Sagot-Duvaurox, Dominique (1994), *Economie des politiques culturelles*, Paris, PUF.
- Farchy, Joëlle (1999), *La fin de l'exception culturelle*, Paris, CNRS Éditions.
- Forest, Claude (2001) *Economies contemporaines du cinéma en Europe. L'improbable industrie*, Paris, CNRS Éditions.
- Fouché, Pascal dir. (1998), *L'Édition française depuis 1945*, Paris : Éditions du Cercle de librairie.
- Friedberg, E. et Philippe Urfalino (1984), « La gestion des politiques culturelles municipales : de l'inflation culturelle à l'évaluation politique », *PMP*, vol. 2, n° 1, p. 3-26.
- Ginsburg, Jane, « A Tale of two copyrights: literary property in Revolutionary France and America », *Revue internationale du droit d'auteur*, n° 147, 1991, p. 124-210.
- Genêt-Delacroix, Marie-Claude (1992). *Art et État sous la IIIe République : le système des beaux-arts, 1870-1940*, Paris, Publications de la Sorbonne.
- Gournay, Bernard (2002), *Exception culturelle et mondialisation*, Paris, Presse de Science Po.
- Heilbron, Johan et Gisèle Sapiro dir. (2002), « Traduction : les échanges littéraires internationaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 144, p. 3-5.
- Heilbron, Johan et Gisèle Sapiro dir. (sous presse), "For a Sociology of Translation: current issues and future prospects", in Michaela Wolf (dir.), *Translation as interprétation and social practice*, Benjamin's Press.
- Hesse, Carla (1990), "Enlightenment Epistemology and the Laws of Authorship in Revolutionary France, 1777-1793", *Representations*, n°30, p. 109-137.

- Hesse, Carla (1991), *Publishing and cultural Politics in Revolutionary Paris 1789-1810*, Berkeley, University of California Press.
- Horkheimer, M. et Theodor Adorno (1983), *La Dialectique de la raison*, Paris, Gallimard.
- Huet, Armel, Ion, Jacques, Lefèbvre ,Alain, Miège, Bernard & Peron, René (1984), *Capitalisme et industries culturelles*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- Laborier, Pascale (1992) L'enjeu de la culture dans l'unification allemande. Du dirigisme centraliste au pluralisme démocratique, *Allemagne d'Aujourd'hui*.
- Laborier, Pascale (1998) La *Soziokultur* en RFA. D'un enjeu politique à l'institutionnalisation d'une catégorie in Vincent Dubois dir., *Politiques locales et enjeux culturels. Les clochers d'une querelle XIXe - XXe siècles*, Paris, La Documentation Française/ Comité d'Histoire du Ministère de la Culture.
- Laborier, P. (2001) « La culture à l'épreuve du national », in Le Gloannec, A.-M., dir., *L'État en Allemagne. La République fédérale après l'unification*, Paris, Presses de Science Po, p. 351- 3 70.
- Latournerie, Anne (2002), « Droits d'auteur, droits du public : une approche historique », *Économie politique*, 22/04, 2002, p. 21- 73.
- Le Pen, Claude (1982), « L'analyse micro-économique de la production dramatique et l'effet des subventions publiques », *Revue économique*, Vol. 33, n°4, p. 639-672.
- Lebovics, Herman (1999), *Mona Lisa's Escort. André Malraux and the Reinvention of French Culture*, Ithaca and London, Cornell UP.
- Mattelart, Armand (1992), *La communication-monde*, La Découverte, Paris.
- Mattelart, Armand (2000), *Histoire de l'utopie planétaire- De la cité prophétique à la société globale*, La Découverte, Paris.
- Miège, Bernard (1994), « Le privilège des réseaux », in Lacroix, Jean-Guy, Miège, Bernard, Tremblay, Gaëtan, *De la télématique aux autoroutes électroniques: le grand projet reconduit*, Presses de l'Université du Québec/Presses Universitaires de Grenoble, p. 45-71.
- Mœglin, Pierre (1994), « Votre minitel ne demande qu'à vous rendre service », in *De la télématique aux autoroutes électroniques: le grand projet reconduit*, Montréal, Grenoble, Presses de l'Université du Québec, Presses Universitaires de Grenoble p.163-191.
- Mollier, Jean-Yves dir. (2000), *Où va le livre ?* Paris, La Dispute.
- Monsaingeon, Guillaume (1997), « Un ministère pour la culture », *Le Débat*, n° 95, p. 41-64. Moulin, Raymonde (1967), *Le Marché de la peinture en France*, Paris, Minuit.
- Moulin, Raymonde (1992), *L'artiste, l'institution et le marché*, Paris, Flammarion.

- Moulin, Raymonde (2000), *Le marché de l'art. Mondialisation et nouvelles technologies*, Paris, Flammarion.
- Ory, Pascal (1994), *La Belle Illusion. Culture et politique sous le signe du Front populaire 1935-1938*, Paris, Plon.
- Ory, Pascal dir. (1997), *La Censure en France à l'ère démocratique (1848)*. Bruxelles, Complexe.
- Peacock, A. (1994), *Cultural Economics and Cultural Policies*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- Pinhas, Luc (2006), « Le livre et l'exception culturelle : le cas des politiques publiques du livre au Québec », <http://www.observatoire-omic.org>.
- Pfister, Laurent (1999), *L'Auteur, propriétaire de son œuvre ? La formation du droit d'auteur du XVI^e siècle à la loi de 1957*, thèse de droit, sous la direction de J.-M. Poughon, Université Strasbourg ;
- Pfister, Laurent (2005), « La propriété littéraire est-elle une propriété ? Controverses sur la nature du droit d'auteur au XIX^e siècle », *Revue internationale du droit d'auteur*, n°205, juillet, p. 117-209.
- Piniau, Bernard (1998), *L'Action artistique de la France dans le monde : l'histoire de l'Association française d'action artistique (AFAA) de 1922 à nos jours*, Paris, l'Harmattan.
- Poirrier, Philippe, et Jean-Pierre Rioux dir. (2000.), *Affaires culturelles et territoires 1959-1999*, la Documentation française.
- Poirrier, Philippe (2000), *L'État et la culture en France au XX^e siècle*, Paris, le Livre de Poche.
- Poirrier, Philippe (2002), *Les politiques culturelles en France*, Paris, La Documentation Française.
- Poirrier, Philippe (2003), « L'État et la dimension culturelle », *Cahier français de la Documentation française*, n° 312, p. 3-11.
- Pongy, Mireille et Guy Saez (1994), *Politiques culturelles et régions en Europe*, l'Harmattan.
- Popa, Ioana (2002), « Un transfert littéraire politisé. Circuits de traduction des littératures d'Europe de l'Est en France, 1947-1989 », *Actes de la recherche en sciences sociales* n° 144, p. 55-69.
- Popa, Ioana (2006), « Approches politistes des politiques culturelles », <http://www.observatoire-omic.org>.
- Quemin, Alain (2002), *L'art contemporain international : entre les institutions et le marché*, Nîmes, Jacqueline Chambon/Artprice.
- Raymond (de), Jean-François (2000), *L'action culturelle extérieure de la France*, Paris, la Documentation Française.
- Regourd, Serge (2002), *L'exception culturelle*, Paris PUF, « Que sais-je ? ».

- Robin, Christian (2006), « L'encadrement des prix des produits culturels, l'exemple du prix unique du livre au niveau européen », [http:// www.observatoire-omic.org](http://www.observatoire-omic.org).
- Roche, François et Bernard, Piniau (1995), *Histoires de la diplomatie culturelle française des origines à 1995*, Paris, La Documentation française.
- Rouet, François (2000), *Le Livre. Mutations d'une industrie culturelle*, Paris, La Documentation française [1992].
- Rouet, François (1987), *Des aides à la culture*, Bruxelles, Éditions Mardaga.
- Rouet, François et Xavier Dupin (1991), *Le soutien aux industries culturelles*, Paris, La Documentation française.
- Saez, Guy (1985), « Les politiques de la culture », in Grawitz M. et Leca J. (dir.), *Traité de science politique*, vol. IV, Paris, PUF, p. 387-422.
- Salon, Albert (1981), *L'action culturelle de la France dans le monde : analyse critique*, thèse de doctorat d'État, Université de Paris I.
- Sapiro, Gisèle (2002), « L'importation de la littérature hébraïque en France. Entre communautarisme et universalisme », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 144, p. 80-98.
- Sapiro, Gisèle (2003), "The literary field between the state and the market", *Poetics. Journal of Empirical Research on Culture, the Media and the Arts*, vol. 31, 5-6, p. 441-461.
- Sapiro, Gisèle (2004), « Entre individualisme et corporatisme : les écrivains dans la première moitié du XX^e siècle », in Steven Kaplan et Philippe Minard (dir.), *La France malade du corporatisme ?*, Paris, Belin, 2004, p. 279-314.
- Sapiro, Gisèle et Boris Gobille (2006), « Propriétaires ou travailleurs intellectuels ? Les écrivains français en quête de statut », *Le Mouvement Social*, n° 214, janv.-mars, p. 119-145.
- Sora, Gustavo (1998), « Francfort : la foire d'empoigne », *Liber. Revue internationale des livres*, n° 34, p. 2-3.
- Sticht, Pamela (2000), *Culture européenne ou Europe des cultures. Les enjeux actuels de la politique culturelle en Europe*, Paris, L'Harmattan.
- Surel, Yves (1997), *L'État et le livre : les politiques publiques du livre en France : 1957-1993*, Paris, L'Harmattan.
- Urfalino, Philippe (1993), « De l'anti-impérialisme américain à la dissolution de la politique culturelle », *Revue française de science politique*, vol. 43, n° 5, p. 823-849.
- Urfalino, Philippe (1996), *L'invention de la politique culturelle*, Paris, La Documentation française.

Weiner-Welhoff, Marie-Christine (1999), *L'aide à la traduction d'ouvrages français en langues étrangères*, rapport d'évaluation.