Gouvernance des politiques publiques de la culture en Europe

Mario d'Angelo



MARIO D'ANGELO

GOUVERNANCE DES POLITIQUES PUBLIQUES DE LA CULTURE EN EUROPE

ISBN: 2-909941-11-6

Dépôt légal – 1^{ère} édition : 2013

© Éditions IDÉE Europe, 2013
Collection *I*nnovations & *D*éveloppement
9, rue de Chaligny - 75012 Paris – www.idee-europe.eu

Tous droits réservés – Reproduction interdite sans autorisation.

Il ne fut jamais au monde deux opinions pareilles, non plus que deux poils ou deux grains, la plus universelle des qualités [des esprits], c'est la diversité.

Michel de Montaigne

AVANT PROPOS

Depuis 1990, dans le cadre des diverses missions qui lui ont été confiées et de son projet de recherche, mis en place dès sa création, IDÉE EUROPE a pu recueillir systématiquement les données concernant la culture, les arts, l'éducation artistique, les industries culturelles, les industries créatives et le tourisme culturel.

C'est plus particulièrement sur les problématiques de politiques culturelles et de gouvernance publique que Mario D'ANGELO met ici l'accent en nous livrant une analyse plus poussée que celle qu'il avait pu développer auparavant dans des colloques et dans diverses publications.

Son approche comparative se nourrit de données concernant 21 pays membres de l'Union européenne et s'appuie également sur le Compendium des politiques culturelles, riche outil d'informations mis en place avec le soutien du CONSEIL DE L'EUROPE.

Paul Vespérini
Directeur de la collection
Innovations & Développement

SOMMAIRE

Avant-	-propos
Résun	mé p. 11
Introdu	uction
l. De l	a politique culturelle à la gouvernance des politiques culturelles
	p. 23
	Le pays comme unité pertinente de l'analyse d'une gouvernance des politiques culturelles
L	a construction et la cohérence de la politique publique de la culture
L	_a structuration du champ de la culture
	Les répartitions des compétences culturelles entre autorités publiques
L	es formes d'interventions dans/sur le champ culturel
	La gouvernance et le système d'action pour comprendre les nteractions entre collectivités publiques et acteurs culturels

II.	La place de la politique culturelle de l'État central ou de l'État fédéral dans la gouvernance publique de la culture
	L'absence d'un centre unique
	Le centre unique prédominant
	- Le ministère à administration directe
	- La délégation à des agences autonomes
	L'indicateur budgétaire pour rendre compte de la gouvernance publique de la culture dans un pays
III.	La place des politiques culturelles régionales dans la gouvernance publique de la culture
	Les statuts, compétences et pouvoirs régionaux dans les pays étudiés
	Les quatre catégories de « régions » selon la structure étatique et la distribution des compétences culturelles
	 Des entités fédérées dans les pays à structure fédérale et « régions- nations » autonomes
	- Des régions collectivités décentralisées avec compétences culturelles
	 Des régions, collectivités décentralisées, avec peu ou pas de compétences culturelles
	 Des régions, entités administratives ou avec assemblée élue au second degré
	Les facteurs qui influencent les capacités d'action des politiques culturelles régionales
	- Les référents identitaires
	- L'action à travers des cadres formalisés de concertation
IV.	La place des politiques culturelles locales dans la gouvernance publique

La double capacité du niveau local : maîtrise d'ouvrage et autonomie dans les choix de politiques culturelles

- La capacité des collectivités locales à assurer la maîtrise d'ouvrage et le pilotage de projets culturels pour leur propre compte
- La capacité de fixer des objectifs de politique culturelle autonome des deux autres niveaux de pouvoirs publics (État et région)

La montée en puissance ou montée en charge des collectivités locales ?

- Le mouvement de montée en puissance
- Le mouvement de montée en charge

					gouvernances		
- Type 1 :	Fédéral tripartite	е					
- Type 2 :	Tripartite centri	oète					
- Type 3 :	tripartite centrif	ıge					
- Type 4 :	bipartite						
Annexes						p. 95	;
	na 5 : secteur des comparati				relles pris en co urope	ompte dans	les
II. Nome	nclature NUTS	3					
•					nnelles pour la prabe (Allemagne		des
	nts sur les de aume-Uni et e	-	-	ues p	oour la culture e	en Belgique,	au
Sources et bib	liographie					p. 10)7

Mario d'Angelo

Index des tableaux, schémas et graphiques). 11	5
Index des textes). 11	7
Index des sigles	ɔ. 1 1	19
Collection Innovations et Développement). 12	!2
Notes personnelles p	. 12:	5

Résumé

Comment comprendre aujourd'hui l'interface entre les pouvoirs publics et le champ de la culture (constitué de diverses activités y compris les médias) ?

Quelles sont les principales caractéristiques qui se dégagent d'une comparaison entre les pays membres de l'Union européenne ?

L'analyse présentée ici porte sur 21 pays de l'Union européenne et fait ressortir, malgré la grande hétérogénéité des politiques culturelles en Europe, un certain nombre de caractéristiques qui peuvent être classées sur cinq axes principaux :

- i. Le pays reste l'unité pertinente pour analyser la gouvernance publique de la culture autour de la formation des États (à structures unitaires ou à structures fédérales) et les statuts politico-territoriaux, les répartitions de compétences en lien direct ou indirect avec le champ de la culture, enfin les quatre formes possibles de l'intervention publique (gestion publique, soutien direct, soutien indirect, régulation);
- ii. Le concept de gouvernance publique de la culture est défini comme le mode de pilotage des politiques publiques de la culture conduites par les différentes autorités publiques, en interaction avec les multiples acteurs du champ de la culture incluant les organisations en gestion publique, les structures privées à but non lucratif et les sociétés commerciales;
- iii. La place des régions se définit, soit en fonction de leurs identités historiques (renforçant alors leur capacité à assurer de plus larges compétences culturelles), soit en fonction d'une logique de gestion, considérant alors la région plus

- appropriée du fait de sa position intermédiaire entre l'État central et les collectivités locales (ce sont alors des « régions géographiques »);
- iv. La place des collectivités locales, quel que soit le pays, est centrale en raison de leurs capacités à gérer une offre culturelle de proximité, faisant d'elles les principaux maîtres d'ouvrage (quel que soit le pays) dans les équipements culturels, notamment les musées et le patrimoine, les arts du spectacle, le socio-culturel et le milieu associatif, l'éducation artistique ;
- v. Une typologie fait ressortir quatre types de gouvernances publiques de la culture selon l'agencement entre les trois niveaux de collectivités publiques : « fédéral/tripartite », « centripète/tripartite », « centrifuge/tripartite », « bipartite ».

INTRODUCTION

Beaucoup a déjà été dit et écrit sur les politiques culturelles, que ce soit celles des États ou celles des autres collectivités publiques comme les régions ou les villes. Plus rares sont les analyses des politiques culturelles vues, globalement, du point de leur gouvernance, permettant d'analyser les articulations, entre elles et entre les « acteurs publics » qui les portent et, finalement, le pilotage de ces politiques culturelles.

L'ambition, ici, est de comparer, du point de vue de cette gouvernance, 21 pays membres de l'Union européenne afin de pouvoir proposer une typologie. La comparaison entre les pays montre en effet des différences, parfois grandes, mais aussi des ressemblances. Chaque pays présente des spécificités culturelles et politiques liées notamment à la construction de son État-nation(s), à son (ou ses) identité(s) « historiques », enfin aux compromis fondamentaux sur lesquels reposent son équilibre sociétal et sa dynamique culturelle.

Sans doute que, dans chaque pays, du fait des usages liés aux technologies par internet et aux stratégies qui en résultent¹, la gouvernance publique de la culture est confrontée à une pression à l'internationalisation des offres culturelles, à la déterritorialisation et à des formes inédites de pratiques culturelles. Pourtant, les entités

¹ Par exemple, les nouvelles formes de concentration de certaines offres avec les géants planétaires que sont Google, Amazon ou Facebook.

politico-territoriales semblent rester à la fois des ancrages identitaires et des bases de projets pour se positionner dans la compétition internationale. Les politiques culturelles sont ainsi de plus en plus devenues des instruments de réponse affutés de sorte qu'une entité politico-territoriale puisse se rendre attractive et créative, et qu'elle puisse en outre contribuer à gérer sa diversité culturelle par un dialogue interculturel.

C'est bien pour cette raison qu'il convient de dépasser la simple comparaison et de tenter de classer, si ce ne sont des modèles, du moins des types de gouvernances selon les équilibres établis entre le niveau d'autorité et les formes d'intervention dans le champ du culturel : soit qu'un État central est prédominant, soit que le niveau intermédiaire – « régional »² – prévaut avec le niveau local (notamment les villes), soit encore, qu'un équilibre entre les trois niveaux s'établisse dans une coopération plus ou moins équilibrée.

On ne sera pas surpris de constater que dans l'analyse développée ici, le niveau européen n'apparaisse pas comme un acteur public structurant (malgré le fameux article 151³ inscrit dans le Traité de Maastricht). Même si l'on doit considérer qu'il y a bien une politique culturelle de l'Union européenne (UE), l'autonomie de cette politique publique dans ses articulations avec les autres niveaux paraît cependant limitée, soit parce qu'elle est fondée sur des objectifs de développement économique, soit parce qu'elle veut promouvoir, à juste titre, la coopération en Europe (entre acteurs culturels, entre Étatsmembres et entre collectivités territoriales). Mais plus que tout, c'est la faiblesse des moyens engagés⁴ et les modalités d'intervention dans les investissements d'équipements culturels⁵ qui, en définitive, semblent en faire surtout un appoint (ou un complément) dans

² Qui comporte des variantes importantes. Le schéma 1 (p.21) et le tableau 1 (p. 17 à 20) en donnent un premier panorama.

³ À l'origine, l'article 128 qui, suite aux modifications apportées par le Traité d'Amsterdam, devient l'article 151.

⁴ Le budget du programme « Europe créative » représentera sur la période 2013-2020 l'équivalent des dépenses en matière de culture et d'audiovisuel de l'État néerlandais en 2011.

L'utilisation des financements des fonds structurels et notamment du FEDER (Fonds européen de développement régional) ne fait pas de l'UE un acteur public décisionnaire

les stratégies des autres niveaux d'autorités publiques en Europe. Ne constituant pas un pôle structurant du champ culturel européen⁶, l'UE ne fera donc pas l'objet d'un chapitre spécifique dans la présente étude mais sera analysée comme un élément de ressource ou d'opportunité dans les stratégies des collectivités publiques (états, régions, villes) dans chaque pays.

Dans une première partie, je rappellerai quelques aspects théoriques qui semblent importants au traitement d'un tel sujet : la définition d'une politique publique de la culture, les lignes directrices qui se dégagent en Europe dans les répartitions des compétences et les modalités d'intervention des pouvoirs publics concernant le champ de la culture, enfin, le concept de gouvernance et l'approche qui en résulte, notamment en considérant les interactions qui existent entre les politiques culturelles des autorités publiques dans un pays.

Dans les trois parties suivantes, c'est une lecture comparative qui est proposée autour de trois axes : l'autorité étatique centrale⁷ ou fédérale – selon qu'il s'agit d'un pays à

autonome dans chaque projet où elle intervient mais l'inscrit dans un mécanisme impersonnel.

- ⁶ Et ce, malgré les multiples réseaux européens « reconnus » par l'UE, ou encore de l'existence de plusieurs institutions culturelles qui tirent leur légitimité de leur position européenne comme par exemple l'Orchestre baroque de l'Union européenne qui a été créé avec le soutien de l'Europe et qui est subventionné par l'UE et peut, à ce titre, être considéré comme une institution culturelle européenne. Le soutien, non négligeable, de la ville d'Echternach au Luxembourg, n'étant lié qu'à la période annuelle de résidence de l'orchestre qui est avant tout un orchestre de tournée. Cf.
- ⁷ Le terme français « État » renvoie à un unique état, central. Les citoyens allemands, autrichiens ou suisses quant à eux parlent d'État lorsqu'il s'agit de leurs *Länder* ou de leurs cantons, et de fédération lorsque ce sont leurs autorités de Berlin, Vienne ou Berne qui sont concernées.

structure unitaire ou d'un pays à structure fédérale –, l'autorité régionale et l'autorité locale. Cette analyse visera à identifier les principales différences et ressemblances que l'on observe entre les vingt et un pays étudiés :

- dans la place qu'occupe chacun de ces niveaux et les sphères d'influence qui lui sont liées,
- dans la répartition des compétences et les formes d'intervention qui en découlent pour chacun des niveaux d'autorité dans le champ de la culture,
- dans les interactions entre les niveaux d'autorité du fait des répartitions de compétences mais aussi des règles plus globales d'organisation de l'action publique, ceci pour faire ressortir les caractéristiques de la gouvernance publique dans chaque pays.

En conclusion, je proposerai une typologie des gouvernances publiques de la culture avec les quatre types qui semblent se dégager de cette analyse.

Tableau 1 - Subdivisions territoriales dans les 21 pays étudiés

Pays	Structure étatique	Échelon régional A: administratif D: décentralisé	Échelon local
Allemagne	Fédérale	16 <i>Bundesländer</i> ⁸ (états fédérés)	323 <i>Landkreise</i> (districts), 12.315 communes
Autriche	Fédérale	8 <i>Bundesländer</i> (états fédérés)	429 Kreise ⁹ , 84 Bezirke (comtés), 12 226 communes (Gemeinden)
Belgique	Fédérale ¹⁰	3 communautés D et 3 régions D	10 provinces, 589 communes
Bulgarie	Unitaire	28 provinces (oblast) A	264 municipalités
Danemark	Unitaire	5 régions continentales D + 2 régions autonomes ¹¹	98 communes

⁸ Certains Länder ont mis en places des districts gouvernementaux (*Regirungsbezierken*) - 21 au total en Allemagne- qui ne disposent pas de la personnalité morale mais sont des échelons déconcentrés de l'administration du Land.

Le *Kreis* est un district (traduction anglaise, traduit en français par « arrondissement »); il peut être rural (*Landkreis*, 313) ou urbain (*Stadtkreis*, 116).

Le fédéralisme belge apparaît en réalité proche d'une structure confédérale en ce qu'il est bâti sur le concept d'équipollence des normes : le niveau de pouvoir fédéral n'a aucune préséance sur les entités fédérées (Communautés et régions). Un décret voté au Parlement wallon ne peut ainsi pas être contredit par une loi du Parlement fédéral belge. De plus, comme les entités fédérées ont, pour l'essentiel, des compétences exclusives (y compris dans les relations internationales), une même compétence ne peut pas être détenue à la fois par les entités fédérées et par l'État (fédéral) belge. Cf. Charles-Étienne Lagasse, Les nouvelles institutions politiques de la Belgique et de l'Europe, Érasme, Namur, 2003.

¹¹ Groenland et Îles Féroé.

Tableau 1bis - Subdivisions territoriales dans les 21 pays étudiés

Pays	Structure étatique	Échelon régional A : administratif D : décentralisé)	Échelon local
Espagne	Unitaire	17 régions D (Comunidad Autónoma) dont 3 à statut spécial ₁₂	50 provinces, comarcas (comtés) 13,8 117 municipalités14,
Estonie	Unitaire	15 comtés (maakond) A	215 municipalités dont 30 urbaines (omavalitsus)
Finlande	Unitaire	18 régions A + 2 entités à statut spécial	320 municipalités dont 107 villes
France	Unitaire	27 régions D	101 départements / 36 681 communes
Grèce	Unitaire	7 régions A + 13 régions D + 1 entité à statut spécial ¹⁵	327 municipalités (dont 133 communautés)
Hongrie	Unitaire	19 comtés (megyék) A + Budapest (statut spécial) D	98 municipalités, 13 collectivités de minorités ¹⁶

Catalogne, Galice et Pays basque. La constitution espagnole, chapitre 3 « Les communautés autonomes », articles 147 et 151 reconnait l'autonomie pour les régions à nationalités historiques.

¹³ Une comarca (ou comté) est un regroupement de plusieurs municipalités en milieu rural ou urbain en Aragon, Catalogne et Galice. Appelés *bisbarras* en Galice.

¹⁴ Une comarca (ou comté) est un regroupement de plusieurs municipalités en milieu rural ou urbain en Aragon, Catalogne et Galice. Appelés *bisbarras* en Galice.

¹⁵ Loi dite *Kallikratis* n°3852, 2010 : la réforme est entrée en vigueur en janvier 2011. La république monastique du Mont-Atos (*Agio Oros*) reste une entité autonome.

Voir Leclerc, Jacques, *L'aménagement linguistique dans le monde*, sur le site de la CEFAN (Chaire pour le développement de la recherche sur la culture d'expression française en Amérique du Nord): http://www.axl.cefan.ulaval.ca/europe/hongriebib.htm (consulté le 2/05/2013).

Tableau 1ter - Subdivisions territoriales dans les 21 pays étudiés

Pays	Structure étatique	Échelon régional A: administratif D: décentralisé	Échelon local
Italie	Unitaire	20 régions D (dont 5 à statut spécial)	110 provinces, 8101 communes 60 municipalités, 546
Lituanie	Unitaire	10 comtés (apskritis) A	communautés locales (seniūnija) ¹⁷
Luxembourg	Unitaire	3 districts A	106 communes
Pays-Bas	Unitaire	12 provinces D	415 communes + 3 communes d'Outre-mer
Pologne	Unitaire	16 régions D	314 districts, 2479 communes, 65 cités ¹⁸
Portugal	Unitaire	18 districts A et 2 régions autonomes 3 nations constitutives	308 municipalités et 4 257 paroisses
Royaume- Uni	Unitaire	avec pouvoirs + 8 régions anglaises A + Greater London ¹⁹	406 autorités locales (principal authorities) ²⁰

¹⁷ Avec à sa tête un « conseil d'anciens » d'où son appellation anglaise de *eldership*.

¹⁸ Ont le double statut de communes et de district (*powiat*).

Angleterre, Écosse, Pays de Galles et Irlande du Nord sont les quatre « nations constitutives » du Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du nord. Trois de ces entités historiques (Écosse, Irlande du nord et Pays de Galles) ont bénéficié de lois de dévolution qui en font des régions autonomes. L'Angleterre ne faisant l'objet d'aucune dévolution relève du gouvernement central. Elle est subdivisée en 8 régions administratives et une région à statut avec des compétences propres, *The Greater London*, autorité publique avec un conseil et un maire élus. A noter également que les quatre pays ont chacun des entités séparées de gouvernance des sports et disputent certaines compétitions sportives internationales séparément (rugby par exemple) bien qu'au niveau central, le ministère appelé Département pour la culture, les médias et le sport (DCMS) a aussi en charge les affaires sportives (par exemple les JO de Londres).

Ne sont comptabilisées ici que les *principal authorities* qui prennent des appellations variées : 22 autorités unitaires (*unitary authorities*) au Pays de Galles, 32 autorités unitaires (appelées *Council areas* en Écosse), 326 *principal authorities* en Angleterre (ou *billing*

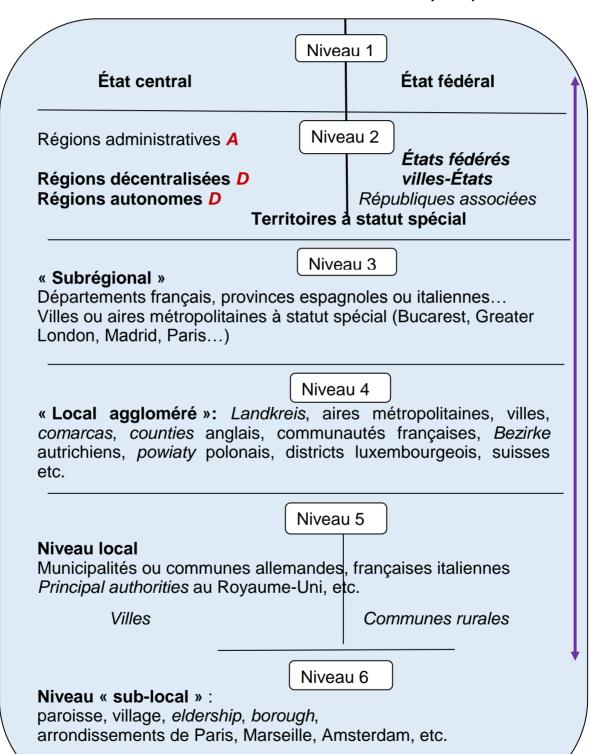
Tableau 1ter - Subdivisions territoriales dans les 21 pays étudiés

Pays	Structure étatique	Échelon régional A : administratif D : décentralisé	Échelon local
Roumanie	Unitaire	41 départements (judete) D	208 villes, 103 municipalités, 2823 communes
Suède	Unitaire	18 comtés (<i>län</i>) D + 2 comtés à statut spécial	290 communes
Suisse	Confédération	26 Cantons (États fédérés)	2485 communes ; districts ²¹

authorities: 201 non-metropolitan district councils, 55 unitary authority councils, 36 metropolitan borough councils, 32 London borough councils, City of London Corporation, Council of the Isles of Scilly), enfin pour l'Irlande du Nord, 26 districts (autorités unitaires). Voir: Council tax collection. Using data from the Value for Money Profiles, Audit Commission, 2013. Disponible sur: http://www.audit-commission.gov.uk/wp-content/uploads/2013/06/Council-tax-briefing-final-version-18-June.pdf

Appelés *Bezirke* dans les Cantons alémaniques. 16 cantons sur 26 ont une subdivision territoriale au niveau du district pour les affaires judiciaires. Dans le canton des Grisons, les 11 districts ont des compétences plus larges et une souveraineté fiscale.

Schéma 1: Niveaux de collectivités et d'autorités publiques



١.

DE LA POLITIQUE CULTURELLE A LA GOUVERNANCE DES POLITIQUES CULTURELLES

L'intérêt d'une analyse comparative des pays européens du point de vue de leurs politiques culturelles est aussi grand que l'hétérogénéité des situations à comparer sur le Vieux continent est forte. Le risque que présente une approche analytique est lui-aussi à la mesure de l'écueil de l'hétérogénéité. C'est donc une approche globale qui s'appuie sur l'analyse système et considère une gouvernance publique dans chaque pays qui m'a semblé constituer la lecture intéressante de l'action publique dans le champ culturel des 21 pays retenus pour cette étude.

Le pays comme unité pertinente de l'analyse d'une gouvernance des politiques culturelles

L'hétérogénéité institutionnelle du Vieux continent que d'aucuns qualifient volontiers de « diversité rassurante »²² puise en réalité ses racines dans le fait que la cohérence des règles du jeu qui structurent l'organisation entre le politique et le champ de la culture se définit au niveau de chaque pays : elle s'explique par rapport à son histoire, aux spécificités de son contexte et à ses traditions et pratiques. Je dis bien « pays » et non « État » ou « nation ». C'est en effet le pays²³ qui apparaît comme la seule unité pertinente pour mener une lecture transversale des politiques culturelles en Europe et de leur gouvernance c'est-à-dire leur pilotage. En tant que cadre politico-territorial, avec l'exercice d'une souveraineté, le pays peut être considéré comme une structure²⁴ pouvant notamment être composée de plusieurs communautés nationales.

De fait, beaucoup de pays en Europe abritent à l'intérieur de leurs frontières actuelles, a) soit une ou plusieurs minorités nationales dites de souche, b) soit un ou plusieurs peuples pouvant être considérés comme des nations (ou se revendiquant comme tel) avec une autorité politique de niveau régional, c) soit un ou plusieurs peuples (reconnus ou pas par la constitution de l'État où ils se trouvent) mais sans territoire(s) politiquement organisé(s) qui les représente(nt).

²² Kada, Nicolas, *Les collectivités territoriales dans l'Union européenne*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, coll. Europa, 2010, p. 21.

Il est vrai que c'est le terme « État membre » qui est retenu pour l'Union européenne (UE) ou pour le Conseil de l'Europe ; également pour l'UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture). En revanche, l'OCDE (Organisation pour la coopération et le développement) emploie le terme de « pays-membre ». L'Union pour la Méditerranée réunit quant à elle les 27 États membres de l'UE, la Commission européenne et 15 pays méditerranéens. Cf. http://ufmsecretariat.org/fr/ufm-countries/. Voir aussi : Saint-Prot, Charles, et El Tibi, Zeina (dir.), « Quelle union pour quelle Méditerranée ? », Études géopolitiques, n°9, Paris, Observatoire d'études géopolitiques (OEG), 2009.

²⁴ Giddens, Anthony, *Studies in Social and Political Theory*. Londres, Hutchinson, 1977.

- a) La minorité nationale dite de souche: les cas sont nombreux liés aux vicissitudes de l'histoire ou aux modifications de frontières. On citera quelques exemples parmi les 21 pays de l'échantillon: Hongrois de Roumanie ou Roumains de Hongrie laquelle reconnait 13 minorités par sa constitution –, Suédois de Finlande, Russes d'Estonie, ou encore Slovènes d'Autriche ou Slovènes d'Italie, et Tyroliens/Autrichiens du Haut-Adige en Italie. Dans les cas cités, une minorité de souche bénéficie de la protection de ses droits culturels et linguistiques par la constitution du pays et par une autorité publique: municipalité, province ou région. Parfois, elle est reconnue comme une communauté linguistique (Hongrois de Roumanie, Tyroliens d'Italie, etc.).
- b) Le peuple pouvant être considéré comme une nation (ou se revendiquant comme tel) avec une autorité de niveau régional ou une entité fédérée qui le représente : celle-ci dispose alors d'une souveraineté culturelle et linguistique reconnue par l'État central ou par la Fédération, parfois même à l'international²⁵. Que ce soit les Catalans, les Corses ou les Écossais, pour ne citer que trois exemples²⁶, leurs autorités régionales disposent d'un statut spécial, ayant notamment pour mission de préserver et développer, l'éducation, la culture et la langue du peuple que la région représente politiquement.

Le schéma peut cependant être plus complexe lorsque la représentation politique de cette communauté recouvre plusieurs subdivisions régionales et territoriales comme dans le cas de la Belgique où la Communauté flamande et la Communauté française couvrent chacune des territoires relevant de deux régions distinctes mais qui les représentent constitutionnellement. Ainsi, les Communautés flamandes et francophones représentent chacune une population qui se trouve dans deux régions distinctes : Flandres et Bruxelles-Capitale pour les Flamands, Wallonie et Bruxelles-Capitale pour la seconde.

25

C'est le cas des Îles Féroé, qui sont néanmoins restées rattachées au Danemark pour leur défense.

c) Le peuple ne disposant pas d'une autorité politico-territoriale qui le représente en tant que nation ou peuple. Ce sont par exemple les Sami (Lapons) ou les Sorabes en Allemagne²⁷. Chacun est officiellement reconnu dans ses droits par l'État-membre de l'UE concerné, mais ne relève pas d'une entité politico-territoriale pour le représenter²⁸. Ainsi, le peuple Sami est reconnu dans la constitution de Finlande de 1999 ainsi que son parlement, qui le représente mais n'a aucune souveraineté territoriale directe²⁹. Au contraire, Sami et Sorabes se trouvent dans des aires où plusieurs collectivités locales de niveaux 4 et 5 (voir schéma 1) c'est-à-dire des communes ou districts mais celles-ci n'ont pas vocation à les représenter avec un statut spécial; elles sont des collectivités locales « à facilité » pour la langue (la langue sami et le sorabe sont des langues administratives que ces collectivités locales doivent employer dans leurs rapports avec les populations concernées). En outre, elles ont développé des actions culturelles spécifiques (bibliothèques, centres culturels, subventions associations culturelles etc.).

Dans des situations proches, du moins dans la reconnaissance de leurs droits mais sans autorité politico-territoriale, on trouve également le peuple Rrom, qui constitue d'ailleurs la plus importante minorité transnationale ethnie dispersée en Europe sur un grand nombre de pays, et seulement partiellement sédentarisée³⁰.

²⁶ Ichijo, Atsuko, *Nationalism and Multiple Modernities: Europe and Beyond*, Hamshire, Palgrave Macmillan, 2013.

Voir l'annexe III qui donne des précisions sur les dispositions législatives et institutionnelles du peuple Sami en Finlande et en Suède et du peuple Sorabe en Allemagne.

Une région ou un échelon subrégional avec un statut spécial comme par exemple la province de Bolzano – Bozen – dans le Trentin-Haut Adige

²⁹ Pour les droits reconnus par la constitution finlandaise, voir : http://www.finlex.fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf (consulté le 14/05/2013).

³⁰ En particulier, ce peuple ne dispose d'aucune autorité politique qui se charge de l'éducation des enfants (ni de la préservation de la langue romani cependant reconnue

Grâce au Conseil de l'Europe, un matériau très appréciable a été constitué, comportant en 2013 quarante-trois monographies de pays, actualisées assez régulièrement³¹. Par conséquent, si l'on prend en considération ce qu'il est coutume d'appeler la Grande Europe réunissant 47 pays³² – le Luxembourg aussi bien que la Fédération de Russie, la Norvège que la Turquie, sans oublier l'Islande ou l'Azerbaïdjan – on se trouve bien en présence de 47 gouvernances. Cependant, l'ampleur d'une telle étude comparative oblige

comme langue minoritaire dans la Charte sur les langues minoritaires et régionales en Europe). L'éducation été améliorée ces dernières années dans le cadre d'accords internationaux dans le cadre des Nations Unies et organismes onusiens, du Conseil de l'Europe et de l'OSCE ainsi que de l'Union européenne. Voir Conseil de l'Europe, *Cadre politique et législatif pour l'éducation des enfants roms : Textes de référence et systèmes d'appui*, DGIV/EDU/ROM(2006)11, disponible sur : http://www.coe.int/t/dg4/education/roma/Source/texts-systems-FR.pdf

- À l'origine, c'est par le Programme européen d'évaluation des politiques culturelles du Conseil de l'Europe (lancé en 1988) que sont recueillies et comparées les premières données sur les politiques culturelles en Europe. Ce programme avait pour mission de faire ressortir, par des évaluations suivant une méthodologie précise, les traits communs et les spécificités de chaque pays évalué, tout en tentant de créer une base commune de bonnes pratiques ainsi que des échanges entre responsables des politiques culturelles en Europe. Pour exemple, voir Gordon, Christopher, Cultural policy in Cyprus: European experts' report, Strasbourg, Council of Europe, 2004. Par la suite, le Conseil de l'Europe a mis en place un groupe d'experts pour fonder ERICarts (European Institute for Comparative Culturel Research) qui a réuni et publie un Compendium avec un ensemble de 43 monographies de pays.
- Ce sont les pays membres du Conseil de l'Europe, organisation intergouvernementales dont le siège est à Strasbourg. Ils ont en commun plusieurs Conventions et Chartes d'ordre culturel ainsi que des instances associées: la Convention européenne des droits de l'Homme et la Cour européenne des droits de l'Homme (1953), la Convention européenne de la culture (1954), la Charte de l'autonomie locale (1985) et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, la Charte européenne des langues régionales et minoritaires (1992), la convention européenne sur la coproduction cinématographique Eurimages (1992), la Convention européenne du paysage (2000), la Charte révisée sur la participation des jeunes à la vie locale et régionale (2003), la Charte urbaine européenne II (2008). Voir : http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=FRE.

à se limiter à un échantillon de pays. Le choix de retenir 21 pays, membres de l'UE, trouve sa justification dans le fait qu'ils reconnaissent les bases conventionnelles du Conseil de l'Europe et qu'ils sont en outre dans un processus d'intégration plus poussé. Sur ce « niveau européen » (qui n'est pas pris en compte dans le schéma 1 de la page 20), même si l'on peut considérer qu'il y a bien une politique culturelle de l'UE qui répond à la définition d'une politique publique (voir plus loin dans ce chapitre I), on ne peut en conclure pour autant qu'il y a une politique européenne de la culture suffisamment structurante et déterminante pour constituer un système d'action culturelle stable et lié aux objectifs et lignes directrices de l'UE. On peut encore le dire autrement : la politique européenne en matière de culture n'apparaît pas suffisamment autonome mais entre dans des montages utilisés par les acteurs culturels ou des collectivités publiques (État central ou fédéral, régions, collectivités locales) par rapport aux règles du jeu dans chaque pays. Ainsi, les dispositions prises au niveau de l'UE, soit constituent des contraintes soit sont utilisées comme des ressources par les acteurs qui jouent dans un jeu se définissant pour chaque pays.

La construction et la cohérence de la politique publique de la culture

Comme toute politique publique, la politique culturelle peut être définie comme étant : « le produit de l'activité d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale » ³³. L'autorité investie peut aussi bien être un État, une région, un district, une commune. En réalité, les subdivisions politico-territoriales peuvent être nombreuses avec des appellations variées. En tout cas, une politique publique de la culture suppose l'établissement par l'autorité publique d'objectifs et de moyens d'action définis par rapport à des résultats escomptés ³⁴; tous trois éléments qui pouvant être plus ou moins clairement affichés.

³³ Mény, Yves et Thoenig, Jean-Claude, *Politiques publiques*, PUF, Paris, 1989.

³⁴ On dispose, grâce au Conseil de l'Europe (Programme européen d'évaluation des politiques culturelles) et à ERICarts (*European Institute for Comparative Cultural Research*) d'un matériau appréciable de 43 monographies de politiques culturelles de pays membres

La vision de cohérence sur laquelle semble reposer toute politique publique ne touche qu'à une certaine apparence des décisions publiques, que ce soit au stade de l'élaboration, de la décision politique ou de la mise en œuvre. La sociologie des organisations³⁵ a montré combien la politique culturelle était un construit dynamique et négocié autour de différents enjeux : aussi bien au sein d'une autorité publique elle-même (services spécialisés, élus des exécutifs, assemblées, commissions) qu'entre celle-ci et les acteurs du champ culturel (opérateurs culturels, artistes, médiateurs, représentants des professionnels, etc.) ou encore entre plusieurs collectivités publiques et leurs autorités.

La ligne directrice dans une politique publique: lorsqu'un objectif explicite ou affiché s'inscrit dans la durée, par-delà les exécutifs et les majorités qui passent, on peut parler de ligne directrice. Nous n'allons pas passer en revue tous les objectifs affichés que l'on peut trouver dans les pays étudiés. Deux exemples permettront d'illustrer la réalité de l'affirmation d'une ligne directrice dans la durée: l'accès à la culture et la diversification des ressources des opérateurs culturels.

a. L'accès à la culture : il a progressivement, au cours des 20 dernières années, pris le pas sur la ligne directrice constituée autour de la notion de démocratisation, formulation plus large que celle de l'accès à la culture – et aussi d'une certaine façon plus militante – développée entre les années 1920 et 1980³⁶. L'accès à la

du Conseil de l'Europe. Ces données regroupées dans un Compendium sont accessibles sur : http://www.culturalpolicies.net/web/countries-profiles-download.php.

³⁵ Urfalino, Philippe, *L'invention de la politique culturelle*, Paris, La documentation française, 1996.

La remise en cause de la démocratisation de la culture provient des études statistiques sur les pratiques culturelles montrant le peu de résultats ainsi mesurables et la difficulté (sinon l'échec pour certains) d'une démocratisation fondée sur la reconnaissance d'une « haute culture » et des processus institutionnalisant (de type « top down ») nécessitant, outre une politique éducative, une politique d'offre (coûteuse) par les équipements culturels ainsi qu'une action par les médias (alors que ceux-ci devinrent parallèlement de plus en plus des outils de divertissement). Voir, Matarasso, François and Landry, Charles, *Balancing Act*:

culture a également été décliné dans la nuance, entre le « pour tous » et le « pour chacun », précisant ainsi divers périmètres à prendre en compte et diverses conceptions de l'intervention publique. La notion de démocratie culturelle (qui émerge par les pratiques dites alternatives dès les années 1960 dans un pays comme l'Allemagne) a été déclinée, d'une certaine façon, dans l'accès à la culture pour chacun, signifiant « pour chacun selon sa culture », qui se situe à l'inverse de la démocratisation, considérant l'égalité des cultures. L'accès à la culture, dans l'esprit comme dans les principales interventions des décideurs publics, était et reste prioritairement orientée sur les lieux culturels (y compris les salles de cinéma), la diffusion par l'audiovisuel public et l'ouverture à la création et la créativité par l'éducation artistique ;

b. La diversification des sources de financements des opérateurs culturels : dans les projets culturels et dans le fonctionnement des établissements culturels – publics ou fortement subventionnés – est une ligne directrice qui porte certes davantage sur les moyens à mettre en œuvre que sur des résultats d'impact (population cible et pratique culturelle). Elle est généralement prônée conjointement à la mise en place de mesures permettant aux opérateurs culturels de trouver de nouvelles ressources : mécénat, parrainages, services dits périphériques dans les lieux culturels (boutiques, restaurants, locations d'espaces etc.). Cette ligne directrice que l'on observe depuis le début des années 1990 dans les politiques culturelles en Europe est cependant affichée de manière différente selon les pays et selon les gouvernements. En 2011 par exemple, le gouvernement britannique (conservateur) a annoncé la mise en place d'un fonds de 80 millions de livres Sterling pour aider les entreprises culturelles à mettre en place des stratégies de recherche de sponsoring. En France, en 2004, la création d'une mission Mécénat auprès du Cabinet du Ministre de la Culture et de la Communication, est une action qui s'inscrit elle aussi dans la logique d'aider le secteur culturel à diversifier ses ressources en promouvant le mécénat d'entreprise.

Twenty-One Strategic Dilemmas in Cultural Policy, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 1999.

La force des référentiels³⁷ dans une politique culturelle ressort dès lors que toute politique culturelle se rattache à un pays, son histoire, ses équilibres, en conséquence de quoi, elle comporte aussi une dimension cognitive. Une telle dimension apporte un éclairage sur les rationalités sous-jacentes aux stratégies des différents acteurs en prenant alors en compte leurs perceptions à certains moments charnières d'une politique culturelle. Perceptions et rationalités renvoient à ce qui pour des acteurs structurant sera de l'ordre de l'acceptable, de la norme, du bien public, de l'égalité, de l'intervention publique, de la culture, etc. Ces acteurs sont non seulement ceux qui se situent dans le jeu culturel proprement dit mais aussi ceux qui, formellement, se situent à l'extérieur : les décideurs politiques et les acteurs influents dans la société du pays concerné³⁸.

Pour tous ces acteurs, concrètement, les référentiels sont à l'œuvre lorsqu'il s'agit des principes et des fondements que l'on va invoquer s'agissant d'une action perçue comme importante, emblématique pour eux et derrière eux, la société (le système social) que constitue leur pays. Ainsi, en comparant la France et le Royaume Uni, il est aisé d'observer que des choix ont été faits entre 1946 et 1964, avec l'option, restreinte d'accès aux arts (retenue au Royaume Uni³⁹) et l'option élargie, de démocratisation de la culture (retenue en France⁴⁰). De même des référentiels différents se retrouvent dans les conceptions de l'intervention publique, notamment sur le rapport entre la puissance publique et la liberté d'expression créative. Les différences entre les référentiels britanniques et français donnent aussi une clé de lecture des différences dans ces choix de financements de la culture par l'État central, dans les modes d'intervention, excluant ici

³⁷ Muller, Pierre, *Les politiques publiques*, coll. Que sais-je, Paris, PUF, 2011.

³⁸ On pense par exemple à de grands mécènes, dirigeants d'entreprises, des personnalités que l'on peut qualifier de leaders d'opinion, etc.

³⁹ C'est le fameux « the best for the most » que John Maynard Keynes avait fait prévaloir dans la mise en place de l'Arts Council dès 1945 et repris par ses successeurs jusque dans les années 1970. Pick, John (éd.), *The State and the Arts*, Eastbourne, John Offord, 1980.

Menger, Pierre-Michel, « Rapport introductif », colloque sur les 50 ans du ministère de la Culture 1959-2009, octobre 2009, Paris, publié dans Saint Pulgent (de) Maryvonne et Barnavi, Élie, Culture, politique et politiques culturelles, Ministère de la Culture/Comité d'histoire (Travaux et documents n° 27), Paris, La documentation française, 2010.

l'intégration dans la sphère publique mais la considérant là comme une garantie du droit à la culture.

Si une politique publique passe par un affichage qui permet d'indiquer des objectifs explicites, des moyens et des résultats attendus, cet affichage ne constitue toutefois qu'une partie de la réalité d'une politique publique. En effet, une politique publique apparaît bien plus comme étant en débat permanent – c'est-à-dire en négociation – certes, à des degrés plus ou moins forts, plus ou moins ouvertement. Il est important de pouvoir déterminer ce qui constitue les actions qui s'inscrivent comme fondatrices d'une politique culturelle et celles qui s'inscrivent dans ces fondements ; dit autrement, celles qui marquent des évolutions et ont un impact de celles qui n'en ont pas. Ces analyses de politique publique à un moment donné nécessite d'une façon ou d'une autre d'introduire une approche historique et disposer du recul que celle-ci autorise⁴¹.

La vision que je préconise ici consiste à retrouver les lignes directrices qui peuvent être tracées entre un ensemble de faits, d'actions et de décisions publiques. Cet ensemble, considéré comme le produit d'un jeu d'acteurs en négociation permet a posteriori d'en évaluer la portée. Ainsi, un fait culturel comme par exemple le nouvel opéra du Danemark illustre bien ce qui correspond à une ligne directrice et à des référentiels dans une politique culturelle: agir pour développer la gestion mixte ou l'hybridation en favorisant les dons et le mécénat par la fiscalité tout en accordant une large place à l'utilité publique et la gestion du bien commun. Ainsi, cet opéra est construit à Copenhague et entièrement financé par l'industriel et mécène milliardaire Mærsk Mc-Kinney Møller, qui en fait don à la nation danoise en 2005⁴², ce nouvel équipement culturel emblématique est intégré, sur décision du gouvernement danois, dans l'établissement Théâtre royal du Danemark qui existe déjà et qui est en gestion directe de l'État central.

La structuration du champ culturel

⁴¹ Cf. Poirrier, Philippe, op. cit.

⁴² Le coût estimé de cet équipement est supérieur à 200 millions d'euros.

Une politique publique s'exerce sur un champ que d'aucuns ont qualifié d'« éligible » dès lors que l'on voit dans l'intervention de la puissance publique des retombées positives pour des « bénéficiaires » 43. Cette vision semble assez prégnante dans les milieux culturels. Elle éclaire en tout cas les stratégies en présence dans un champ donné et fait ressortir les circuits —parfois parallèles- dans les décisions de politique publique, le recours aux groupes de pression ou aux acteurs agissant pour la défense et promotion d'une cause, d'une profession ou d'une activité.

Malgré des différences certaines, liées aux différents modes de productions que l'on trouve dans le secteur ou le champ de la culture⁴⁴ (productions artisanales, industrielles, audiovisuelles ou numériques)⁴⁵, l'homogénéité de ce champ n'en est pas altérée et permet de le distinguer d'autres. Cette homogénéité repose en effet sur plusieurs caractéristiques communes qui lui confèrent son unicité : la créativité dans les activités et les pratiques, la valeur esthétique des contenus qui sont produits, la valeur symbolique de ces contenus ainsi que des décisions prises par les parties prenantes⁴⁶, la dimension expérientielle dans les pratiques et les consommations qui y sont développées.

Le champ de la culture peut être considéré dans l'acception large prônée par l'UNESCO : il englobe alors les composantes tangibles et intangibles des modes de vie et des traditions tout comme les savoir-faire qui en résultent⁴⁷. Le périmètre politique (c'est-

⁴³ Cf. Théodore Lowi, « Four Systems of Policy, Politics and Choice », *Public Administration Review* (American Society for Public Administration) 33 (3) 1968, p. 298–310.

Les deux termes ne sont pas synonymes. Le premier renvoie à une notion économique d'activités et le second à une notion sociologique.

⁴⁵ Elles font aussi bien appel à des systèmes techniques qu'à des usages différents et s'inscrivent bien entendu dans des lois économiques différentes.

⁴⁶ Pour rester sur l'exemple de l'Opéra de Copenhague, le symbole joue autant dans la décision du mécène de faire un don à sa nation d'appartenance que dans la décision du gouvernement danois qui a mis le nouvel opéra en exploitation publique, appropriée pour le bien commun.

⁴⁷ UNESCO, Notre diversité créatrice, Paris, éditions Unesco, 1996. Voir également, UNESCO (66ème Assemblée générale), Culture and development. Report of the Director General of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, A 66/187,

à-dire en rapport avec l'action d'une collectivité publique) de ce champ a toutefois connu tout au long de l'Après-guerre de constantes évolutions comme en témoignent, par exemple, la prise en compte dans les interventions des collectivités publiques du patrimoine immatériel (à partir des années 1980) ou de celle des industries créatives⁴⁸ (dès la fin des années 1990), en les intégrant dans l'affichage de la politique culturelle⁴⁹.

La répartition des compétences entre autorités publiques

Lorsqu'il s'agit dans un pays de répondre à la question « qui fait quoi ? », c'est-à-dire quelle autorité a quelles attributions et doit s'occuper de quel(s) type(s) d'action(s) ?, on entre dans le labyrinthe des répartitions de compétences, c'est-à-dire des tâches et des responsabilités entre les différentes autorités publiques dans un pays et entre les pays et l'UE. La question renvoie forcément à la construction des subdivisions politico-territoriales.

Les pays européens ont donné deux grands types de réponses à la question de la construction politique de l'unité (mais souvent la tentation du conflit armé l'a emporté). Le premier type est celui de la centralisation autour d'un État constitutif d'une nation : Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni⁵⁰ en sont des exemples significatifs mais aussi la Belgique entre sa création en 1830 et 1970⁵¹. Le type de réponse repose sur une construction politique à partir d'une diversité de peuples ou d'États pouvant être réunis

2011, consultable sur: http://reseauculture21.fr/wp-content/uploads/2011/11/Culture-and-development.pdf.

⁴⁸ Elles incluent aussi bien le design que la gastronomie ou les jeux vidéo.

⁴⁹ L'annexe 1 présente les domaines pris en compte dans les études de politiques culturelles menées sous l'égide du Conseil de l'Europe.

⁵⁰ Cette vision vaut pour le Royaume-Uni qui s'est constitué autour d'une vision anglobritannique que d'aucuns considèrent, dès l'Après-guerre, plus comme une union qu'un État-nation. Cf. Ichijo, Atsuko, *The Balancing Act: National Identity and Sovereignty for Britain in Europe*, Imprint Academic, 2008.

Date de la création de 3 communautés avec des pouvoirs autonomes marquant le début du processus de fédéralisation.

autour d'un sentiment national (comme ce fut le cas de l'Allemagne au XIXème siècle) mais se fondant sur le regroupement en une confédération. C'est le modèle suisse qui domine ici, tant par son ancienneté que par sa force. Ce processus s'appuie sur le principe de la subsidiarité qui en est la dynamique d'évolution entre le niveau de la collectivité la plus proche des citoyens jusqu'au niveau confédéral⁵².

Le champ culturel renvoie, du point de vue des autorités publiques, à des compétences correspondant à des secteurs d'activités : patrimoine, spectacle vivant, action culturelle, lecture publique, industries culturelles, enseignement artistique spécialisé, audiovisuel public, etc. Ces secteurs peuvent se diviser et se subdiviser à souhait pour attribuer telle ou telle tâche et responsabilité à tel ou tel niveau d'autorité publique. Ces répartitions/attributions de compétences peuvent être définies par les constitutions, mais aussi par les lois (cadre, organiques ou ordinaires) ou même les pratiques⁵³ dans un pays. Il reste donc difficile d'en avoir une vue exhaustive car elles « font rarement l'objet d'une énumération systématique. C'est à travers des lois éparses ou l'analyse des principaux postes de dépenses qu'il convient de les identifier »⁵⁴. Ajoutons qu'au titre de la compétence générale (reconnue pour le niveau local dans la plupart des 20 pays étudiés) ou qu'en vertu du principe de subsidiarité (dans les pays à fédéralisme), les différents niveaux d'autorités publiques peuvent intervenir dans le champ culturel sans que des compétences leur aient été explicitement dévolues par un texte de loi fondamentale ou organique.

Voir Aubert, Jean-François, « Introduction historique : La formation du régime politique suisse », *La Suisse*, Revue Pouvoirs, n° 43, 1987, p. 5-15. L'auteur cherche à montrer comment la Suisse a créé son régime politique, au dix-neuvième siècle, en agençant à sa manière des idées connues.

En Allemagne par exemple, la constitution fédérale n'est pas aussi formelle dans l'attribution exclusive de la souveraineté culturelle aux Länder car celle-ci se déduit des articles 30, 70 et 83. Dans les conflits de compétences, les Länder ont, cependant, souvent eu gain de cause devant la Cour fédérale de Karlsruhe.

Delcamp, Alain et Loughlin, John (sld), *La décentralisation dans les États de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 2002, p. 20.

Il n'en demeure pas moins qu'il est possible de dégager plusieurs lignes directrices dans les pays examinés, et ceci à la fois pour les niveaux d'autorités publiques⁵⁵ et pour six grands ensembles de compétences : l'enseignement artistique spécialisé, la diffusion audiovisuelle, le soutien aux activités culturelle traditionnelles (patrimoine culturel, spectacle vivant, lecture publique, action culturelle etc.), l'action culturelle extérieure à un pays, le soutien aux industries culturelles et créatives, de manière transversale, la régulation dans le secteur culturel (du moins pour les domaines culturels listés en annexe 1).

- a. En matière d'enseignement artistique spécialisé: la compétence est toujours partagée, entre les trois niveaux (local, régional et étatique) qui sont impliqués, formellement ou dans la pratique, le plus souvent en fonction des catégories et niveaux d'enseignement: enseignement compris dans une pratique en amateur, enseignement spécialisé de 1^{er} cycle et 2^{ème} cycle, enseignement supérieur de 3^{ème} cycle⁵⁶, perfectionnement professionnel.
- b. En matière de diffusion audiovisuelle : l'UE a une compétence globale liée à la question du marché et de la concurrence ainsi que des services universels. C'est donc une compétence de régulation qui s'exerce et qui se traduit dans les compétences organisatrices et de régulation au niveau de chaque pays. Comme nous l'avions déjà remarqué précédemment, les instances de régulation de l'audiovisuel sont liés aux États (parfois aux États fédérés). La compétence qui se traduit par un audiovisuel public peut, quant à elle, être partagée : c'est le cas de certains pays et de leurs régions autonomes (en particulier lorsque la langue devient un critère fort de l'identité régionale, comme pour la Catalogne, ou Åland

⁵⁵ Si nous avons identifié six niveaux d'autorités publiques (cf. schéma 1); il est souvent commode de les ramener à trois niveaux principaux : le central, le régional (incluant le subrégional) et le local (incluant le « local aggloméré », le municipal et le « sub-local »).

Depuis le processus de Bologne, les diplômes et les niveaux de formation dans l'enseignement supérieur on fait l'objet d'une harmonisation qui a également touché les formations artistiques supérieures.

(archipel autonome en Finlande ayant exclusivement le suédois pour langue officielle⁵⁷).

Le niveau local, quant à lui, n'a pas de compétence définie en matière audiovisuelle. Toutefois, dans l'intervention de proximité, une collectivité locale peut favoriser la participation associative ou le dialogue interculturel local et ainsi soutenir des initiatives locales dans l'audiovisuel en s'appuyant sur le principe de la compétence générale ou celui de la subsidiarité.

c. L'intervention de soutien dans les domaines du patrimoine, du spectacle, de la lecture publique et de l'action culturelle : elle relève globalement dans tous les pays de compétences partagées entre les différents niveaux d'autorités publiques. Si elle peut paraître ancienne (puisqu'on peut l'identifier déjà sous les Anciens régimes en Europe un retour sur l'histoire permet de mieux comprendre comment les politiques publiques modernes se sont mises en place en Europe. L'exemple de l'histoire du soutien apporté au théâtre en Europe est à cet égard révélateur. Privilège de cour sous l'Ancien régime, l'art théâtral est alors aussi objet de crainte en raison de sa capacité de porter les idées de liberté. Pour cela d'ailleurs, il fera longtemps dans les villes l'objet de tolérances, de surveillance ou d'interdits jusqu'à la fin du XIXème siècle dans les pays d'Europe centrale et en Russie. En Allemagne, avec la République de Weimar⁵⁸, il est institutionnalisé à travers quelques 300 théâtres publics, de villes (Stadttheater) et d'État (Staastheater)⁵⁹. C'est cependant après la Seconde Guerre mondiale que le théâtre fait l'objet, dans de nombreux pays d'Europe occidentale, de mesures qui s'inscrivent dans l'objectif de démocratisation et d'accès pour le plus grand

⁵⁷ Dispose également du statut de territoire d'un État-membre de l'UE.

⁵⁸ L'Assemblée nationale constituante se réunit à partir du 19 janvier 1919 au Théâtre de Weimar, ville choisie par les Sociaux-démocrates pour son symbole des arts et des lettres allemands.

Wolfgang Hippe, « Welches historisches Erbe? Notizen zum deutschen Stadttheatersystem », dans Institut für Politik der kulturpolitischen Gesellschaft (éd.), Jahrbuch für Kulturpolitik 2004: Theaterdebatte, Essen, Klartext Verlag, 2004, p. 107-113.

nombre à la diffusion des œuvres qui du répertoire théâtral ou de la création, avec une visée artistique mais aussi éducative (c'est notamment le cas en Allemagne, en Finlande, aux Pays-Bas, en Suède ou en France). En Italie, dès 1948, le l'État met en place un cadre de coopération permettant à plus de 100 villes, moyennes et petites, de bénéficier d'une diffusion théâtrale cofinancée⁶⁰.

Alors que le déclin du théâtre est annoncé, sous la double menace, des effets d'un modèle fondé sur une économie du prototype⁶¹ et, d'autre part, sur l'avènement de la télévision, on assiste pourtant partout en Europe occidentale, à partir des années 1960, à une croissance sans précédent de l'offre et de la pratique théâtrale du fait de l'intensification de l'action publique dans ce domaine : intégration de compagnies, d'organisations et de théâtres bâtis dans la sphère publique, soutien public direct aux compagnies et aux théâtres dans la sphère privée non commerciale. Dans les années 1970, dans un grand nombre de pays occidentaux de l'échantillon, de nouvelles coopérations sont développées en donnant un rôle aux niveaux régional ou subrégional lequel peut alors s'affirmer dans des actions de diffusion sur le territoire des productions du théâtre de la grande ville. Ainsi, en Suède, les comtés vont servir de cadre de diffusion théâtrale sur leurs territoires respectifs en prenant en charge l'organisation et les coûts de diffusion des productions des théâtres de leurs chefs-lieux⁶².

En ce qui concerne les industries culturelles, on assiste à partir des années 1980 au développement d'un nouveau paradigme fondé sur le lien entre économie et

D'Angelo, Mario, Politiques culturelles en Europe : la problématique locale, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2001.

Il supporte donc directement un ensemble de coûts fixes peu substituables. Voir Cohen, Elie, «Économie de l'exception culturelle», *Human Development Report*, United Nations Development Programme (UNDP), 2004, p. 10. Disponible sur le site : http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2004 elie cohen.pdf.

Swedish Ministry of Education and Cultural Affairs, Swedish Nation Council for Cultural Affairs, Swedish State National Report: Objectives, Measures and Results, National Report, Strasbourg, European Programme of National Cultural Policy Reviews, 1990.

culture. Force est de constater que là aussi, ce sont tous les niveaux de la puissance publique et en particulier les autorités locales qui vont intervenir au titre d'une double compétence : favoriser l'économie locale⁶³ et stimuler la créativité comme facteurs de développement. Cela se traduit en particulier par la mise en place de pôles de compétitivité (ou *clusters*) constitués d'industries créatives (comme à Essen, Liverpool ou Nantes), souvent en coopération avec d'autres autorités publiques comme par exemple à Leipzig où la rénovation et la réutilisation de l'ancienne filature de coton⁶⁴ se fait en proposant à des artistes, des galeries et des studios de s'y installer, et en ouvrant un vaste espace d'exposition (Halle 14). Le concept d'industries créatives⁶⁵ a fait irruption en tant que catégorie de l'intervention publique dès 1997, au Royaume-Uni⁶⁶. Considérées par le gouvernement Blair comme un fer de lance de la modernisation de la politique culturelle, les industries créatives sont devenues un facteur de légitimation de l'investissement public, souvent dans des coopérations entre plusieurs collectivités publiques et des fonds de l'UE⁶⁷.

³ Dans son rapport de 20

Dans son rapport de 2007, Eurostat évalue à 2,4% l'emploi culturel hors secteur de l'audiovisuel (production des contenus et diffusion par les radios et les télévisions et les services sur internet). Cependant, le rapport montre que cette moyenne cache des différences importantes, d'une part entre pays (Pays Bas 3,8% et Roumanie, 1,1%), mais surtout des différences entre les zones rurales et celles à forte densité de population, notamment les aires métropolitaines. Ces dernières attirent 58% des emplois culturels (14 points supérieurs à la moyenne des autres secteurs d'activités). Les « travailleurs culturels » ont un niveau d'éducation supérieur à la moyenne, ils sont environ deux fois plus souvent dans des emplois temporaires ou dans des emplois à temps partiel. Cf. Eurostat, *Cultural statistics*, Bruxelles, Eurostat Pocketbook, édition 2007, p. 51-53.

⁶⁴ Ce projet a été soutenu par le programme Europe centrale du FEDER.

⁶⁵ UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development), *Creative Economy Report, The Challenge of Assessing the Creative Economy towards Informed Policy-making*, Genève, United Nations, 2008.

⁶⁶ Smith, Chris, Creative Britain, Londres, Faber & Faber, 1998.

⁶⁷ Cf. Commission européenne, *Libérer le potentiel des industries culturelles et créatives*, Livre Vert, Bruxelles, COM 2010 (183/3). Disponible sur le site :

d. L'action culturelle extérieure dans le cadre de la diplomatie culturelle : elle relève, historiquement, dans tous les pays étudiés de l'État central ou fédéral (le plus souvent du ministère des Affaires étrangères)⁶⁸. Mais elle est de moins en moins souvent une compétence exclusive de ce ministère qui coopère avec le ministère de la Culture ou l'entité politique ayant en charge la culture au niveau de l'État. Au Royaume-Uni par exemple, c'est le DCMS (et non le Foreign Office) qui est le principal soutien financier du British Council. Les actions se rattachant au rayonnement culturel extérieur sont le plus souvent réalisées par des établissements dépendant directement de leur ministère des affaires étrangères (cas du Goethe Institut, de l'Institut Cervantès⁶⁹, des instituts culturels italiens, roumains, etc.)⁷⁰.

Cependant, certaines entités fédérées (comme les communautés de Belgique) ou certaines régions autonomes (comme les trois régions espagnoles à statut d'autonomie), peuvent constitutionnellement partager avec l'État fédéral ou central l'action culturelle extérieure, pour promouvoir leurs propres cultures et créateurs.

Le niveau local a été au cœur d'un vaste mouvement de jumelages qui s'est développé en Europe à partir des années 1950. Bien qu'il englobe différentes activités – écoles, sport, culture, monde associatif etc. – il repose néanmoins sur des bases culturelles essentielles, dans la mesure où il se veut un moyen

http://ec.europa.eu/culture/documents/greenpaper_creative_industries_fr.pdf. Par exemple, pour l'Allemagne, voir : Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft (éd.): Jahrbuch für Kulturpolitik, Kulturwirtschaft und kreative Stadt, Essen, Klartext Verlag, 2008.

⁶⁸ Sauf en Hongrie où, en 2012 le département ministériel de l'État est rattaché au ministère de la Justice.

⁶⁹ Dépendant du secrétariat d'État à la Coopération internationale et ibéro-américaine, luimême rattaché au ministère des Affaires extérieures et de la coopération.

⁷⁰ En Europe, seul le British Council et Pro Helvetia sont des agences autonomes d'action culturelle extérieure de leur pays respectif.

d'ouverture aux autres pays européens et de dialogue interculturel⁷¹. Actuellement, dans tous les pays étudiés, on peut constater que les actions de coopération culturelle décentralisée (par exemple de ville à ville, mais aussi entre régions) se sont multipliées au cours des trois dernières décennies. Elles peuvent être menées par toute collectivité territoriale⁷². Pour les villes d'une certaine taille, on peut parler d'une véritable « diplomatie des villes » car, outre les jumelages, beaucoup de villes se engagées depuis les années 1990, d'une part dans de véritables partenariats de ville à ville et, d'autre part, dans des réseaux structurés non seulement pour la défense de leurs intérêt, mais plus largement, pour bénéficier des échanges et des bonnes pratiques dans les différents registres de leurs compétences. Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) ou Eurocités sont parmi les importants et les plus influents, ayant chacun des commissions qui traitent des questions culturelles. Il convient d'ailleurs de souligner le rôle important que joue le réseau CGLU au niveau des Nations-Unies, en particulier pour la prise en compte du facteur culturel dans le programme de développement post 2015⁷³. D'autres réseaux plus spécifiques comme celui des villes nouvelles

C'est le niveau local qui apparaissait aux initiateurs de ce mouvement comme étant le plus adéquat pour mettre en place des échanges entre les citoyens européens. Des villes comme Newcastle upon Tyne et Gelsenkirchen (dans la Ruhr) ont été parmi les villes pionnières en établissant leur jumelage dès 1948. Dans les années 1960 et 1970, en Europe de l'Ouest, ce sont des villes de toutes tailles qui se lancent dans des jumelages (par exemple Puteaux et Velletri dès 1961, alors deux petites villes). Les jumelages prennent alors de l'ampleur, avant de s'ouvrir, dès les années 1983-84 aux pays d'Europe centrale (notamment Hongrie et Pologne) et orientale. Voir le site du Conseil des régions et communes et régions d'Europe : http://www.twinning.org/fr/page/contact#.U5xbVmeKBLM

En direct ou en soutien d'organismes non gouvernementaux. Tordjmann, Simon, « Coopération culturelle, renforcement de la société civile et cohésion sociale au sein de régimes autoritaires », Leduc, Florent (sld.), Culture as a tool for development. Challenges of analysis and action, Bruxelles, Arcade, 2010, p. 46-59.

La culture quatrième pilier du développement durable, brochure disponible sur : http://issuu.com/uclgcglu/docs/9890675556 fr culture quatrieme pilier developpe?e=5 168798/2984829 (consulté le 28/10/2013).

(ENTP-European New Towns Platform) constituent d'importantes plateformes d'échanges et de coopérations à l'international⁷⁴.

e. Dans les industries culturelles, dès lors que le produit culturel durable a une force symbolique qui rencontre notamment une identité culturelle, l'autorité publique qui a en charge cette identité – autrement dit agit pour la défendre et la renforcer – est amenée en Europe à intervenir dans les industries culturelles : pour l'essentiel dans les domaines du livre, du phonogramme (plus largement de la musique enregistrée⁷⁵), du cinéma et même de la production de fictions audiovisuelles et de documentaires.

Les formes de l'intervention publique dans le champ de la culture

L'action publique s'exerce principalement à travers quatre modalités : l'intégration dans la sphère publique d'opérateurs ayant en charge une ou des missions publiques, le soutien direct à des opérateurs dans le champ culturel, le soutien indirect aux opérateurs du champ culturel, enfin, la régulation par les lois et règlements.

Pour les villes belges, françaises, luxembourgeoises et suisses, l'aire francophone constitue également des opportunités d'échanges et de coopérations. C'est dans ce but qu'a été constituée en 1979, l'Association internationale des maires francophones (AIMF) puis par la suite, l'AIVFC (Association des villes francophones de congrès).

Celle-ci, dans le contexte actuel de la diffusion par internet, donne de plus en plus souvent lieu, non plus à l'édition de phonogrammes édités sur des supports matériels, mais à une diffusion en streaming, dont You Tube est devenu l'un des principaux vecteurs permettant ce type de diffusion du fait de son caractère "communautaire". Voir par exemple, pour un musicien comme Théodore Gouvy (franco-allemand) la mise à disposition en streaming de l'enregistrement en première mondiale de la 4^{ème} symphonie, par la Radio-Philharmonie allemande de Sarrebrück-Kaiserslautern : http://www.youtube.com/watch?v=de91wNpdoJA (consulté le 12/09/2013).

1) L'intégration dans la sphère publique: elle fait de l'organisation culturelle un service public ou un service universel et la soumet à une gestion sous tutelle publique pouvant prendre différentes formes, comme la régie (en France, en Allemagne, en Autriche etc.), l'établissement public (Ente publico en Italie⁷⁶ ou statutory corporation au Royaume-Uni, organisme autonome d'intérêt public en Belgique⁷⁷) mais aussi des organismes publics de coopération dans la gestion d'une activité comme la Communita amministrativa en Italie ou le Consortium en Espagne⁷⁸), ou encore des entreprises publiques (Publicly owned company au Royaume-Uni), voire des fondations de droit public. Les exemples ne manquent donc pas d'opérateurs culturels intégrés dans la sphère publique qui remplissent des missions de services publics comme le montre le tableau 2.

En Europe occidentale, c'est principalement dans les quatre décennies qui suivirent la Deuxième Guerre mondiale que les collectivités publiques, soit intégrèrent des opérateurs existant dans leurs périmètres en les dotant de moyens nouveaux, soit mirent en place de nouvelles institutions intégrées directement dans la sphère publique, au fur et à mesure du développement des offres culturelles et de l'élargissement du champ d'action dans la culture. Il est vrai qu'en maintenant une diversité des financements et en respectant les conseils d'administration et leur autonomie (du fait aussi des agences intermédiaires – voir chapitre II), dans des pays comme le Royaume-Uni ou les Pays-Bas, les organisations culturelles malgré leur dépendance financière à une collectivité publique, ont semblé rester en-dehors de situations de tutelle.

Les dispositifs de redevances finançant, partiellement ou totalement, les organismes publics de radio-télévision peuvent être considérés comme de l'intégration dans la sphère publique. Par exemple, dans le cas de la Radio-

Qui peut être nationale (sous tutelle d'un des ministères) ou locale (liée à une commune ou une région).

⁷⁷ L'EPCC (Établissement public de coopération culturelle) est une forme d'établissement propre à la France qui présente des spécificités qui le limitent aux activités culturelles.

⁷⁸ Équivalent du Groupement d'Intérêt public (GIP) français.

Télévision nationale de Lituanie, entreprise publique appartenant à l'État lituanien, la redevance audiovisuelle représente 75% des recettes annuelles et la publicité un quart, tel que l'a prévu la loi⁷⁹. On retrouve ce modèle de la redevance publique pour le financement principal de la radiodiffusion et de la télévision publique dans 19 des 21 pays étudiés. Seuls le Luxembourg et l'Espagne ont un modèle différent : le premier parce qu'il n'a plus de télévision publique et l'Espagne qui n'a pas adopté le financement par la redevance mais par la subvention⁸⁰.

⁷⁹ Loi N° I-1571 du 8 octobre 1996 sur la Radio télévision nationale de Lituanie. Disponible sur le site : http://www.lrt.lt/en/about/laws (consulté le 22 juin 2012).

⁸⁰ La Corporación de Radiotelevisión Española (RTVE) est une société publique commerciale non financée par la redevance mais subventionnée directement par l'État central, néanmoins avec des recettes publicitaires majoritaires.

Tableau 2 – Exemples d'opérateurs culturels intégrés dans la sphère publique dans 10 pays étudiés

Pays	Opérateur	Statut	Collectivité publique
Allemagne	Schloss Solitude (près de Stuttgart)	Régie	Land Bade- Wurtemberg
Danemark	Théâtre royal Danois	Établissement public	État danois
Belgique	Musées royaux (Bruxelles)	Établissement public	Ministère fédéral de l'Intérieur
Espagne	Musée Mémorial de l'exil <i>(La Junquera)</i>	GIP (Consortium)	Comarca Alt Emporda/Généralité Catalogne
France	Ecole supérieure d'art de Clermont-Métropole (ESACM)	EPCC	Communauté d'agglomération de Clermont-Ferrand
Italie	Villa Hadriana <i>(Tivoli)</i>	Régie	État (ministère des de la culture)
Lituanie	LRT (Radio Télévision nationale Lituanienne)	Entreprise nationale	Redevance audiovisuelle: 75%
Pologne	Institut Fryderick Chopin	Établissement public	État (ministère de la culture)
Royaume-Uni	Barbican Centre	Régie	Cité de Londres London Corporation
Grèce	Musée national archéologique d'Athènes	Établissement public	État (ministère de la Culture)
Suisse	Pro Helvetia	Fondation de droit public	Département fédéral des affaires étrangères

Sources : Idée Europe

Le soutien direct : il repose sur un conventionnement et confère une stabilité aux opérateurs culturels concernés. Il peut prendre diverses formes : aide logistique, soutien promotionnel, labellisation, financement, mise à disposition de locaux, etc.

C'est principalement la subvention et la mise à disposition d'un équipement dont la collectivité publique a la propriété⁸¹ qui traduisent le plus souvent la force du soutien direct. Le soutien direct concerne de nombreux opérateurs culturels dans chacun des pays étudiés et à tous les niveaux d'autorités publiques.

Le tableau 3 donne quelques exemples d'opérateurs culturels bénéficiant de soutien(s) direct(s) sous diverses formes : subvention (S), mise à disposition d'un bâtiment (B) qui peut être un monument classé, aide logistique (Lo), aide à la promotion (P) et labellisation (La).

Bien entendu, doivent également être considérées comme du soutien direct, les subventions allouées à l'industrie cinématographique ou à la production audiovisuelle dont bénéficient des producteurs en Europe. Ces soutiens émanent de tous les niveaux d'autorités publiques : les fonds mis en place dans les21 pays étudiés par les États centraux ou fédéraux⁸², les régions (parfois même des villes) mais aussi par l'UE avec le programme Média⁸³, le programme Eurimages du Conseil de l'Europe⁸⁴.

⁸¹ Elle en a fait l'investissement initial.

Ainsi, en Allemagne ce sont des aides fédérales auxquelles peuvent s'ajouter des aides régionales. Par exemple, lorsqu'un tournage ou une postproduction a lieu en Bavière, le producteur concerné peut obtenir des subventions de la Fédération et de ce Land.

MEDIA est le sigle pour *Mesures pour encourager le développement de l'industrie audiovisuelle*. MEDIA 2007 disposait de près de 755 millions d' euros pour la période 2007-2013. Voir : http://ec.europa.eu/culture/calls/index_en.htm#_status=openstatus=open.

⁸⁴ Voir: http://www.coe.int/t/dg4/eurimages/default_fr.asp

Tableau 3 – Exemples de soutien public direct à des opérateurs culturels

Opérateurs culturels	Pays	Subvention (S) Bâtiment (B)	Promotion (P) Logistique (Lo) Labellisation (La)
Usine Fagus (site au Patrimoine mondial - Unesco)	Allemagne	B : Sté Fagus-Grecon S : Land Basse Saxe	P : Land Lo : Sté Fagus La :Unesco
Ars Electronica Linz	Autriche	B : ville S : ville, Land Hte- Autriche / fédération	Lo : ville de Linz P : Land, fédération
Théâtre royal flamand de Bruxelles	Belgique	B et S : Ville de Bruxelles	Lo : ville de Bruxelles
RTVE (Radio Télévision espagnole)	Espagne	S : État espagnol	-
Fondation Tallinn 2011 (Capitale européenne de la culture)	Estonie	S : ville de Tallinn / État / UE	Lo : ville de Tallinn P : ville, État, UE La : UE
Biennales de Lyon Danse, art contemporain	France	S : ville / région Rhône-Alpes / Etat	Lo , ville de Lyon P : région La : ministère
Sziget Festival Musiques actuelles	Hongrie	S : ville de Budapest	Lo : ville P : ville et Affaires étrangères
Fondazione Rossini Opera Festival	Italie	S : ville de Pesaro / provinces de Pesaro et Urbino	Lo : ville Pesaro P : provinces de Pesaro et Urbino
Samsa Films	Luxembourg	S : État ⁸⁵	P : ministère
Festival du documentaire Amsterdam	Pays-Bas	S : ville ; État (ministère culture)	Lo : ville P : ville / État

Source : Idée Europe

Fonds national de soutien à la production audiovisuelle. Par exemple, pour le film Hot, hot hot, une subvention de 1 million d'euros était perçue par la société de production Samsa Films. Voir le rapport d'activités sur :

http://en.filmfund.lu/imperia/md/content/pdf/rapport_annuel_2009_version_finale.pdf (consulté le 15/07/2013).

2) Le soutien indirect de la collectivité publique : il porte sur des éléments ayant des effets favorables pour un opérateur culturel ou un ensemble d'opérateurs culturels, en jouant sur différents dispositifs, notamment, la fiscalité, la baisse de charges, les circuits de financement et de soutien privés ou mixtes (partenariat public-privé), les actions sur la demande.

L'action sur l'impôt peut par exemple porter sur le taux de TVA comme c'est le cas pour les livres en Pologne et au Royaume Uni (exemptés de TVA) ou encore sur des dispositifs de formation donnant lieu par exemple à des réductions fiscales comme cela se pratique dans un certain nombre de pays, notamment en Allemagne, Italie ou Suède. Les mesures visant le financement de l'industrie cinématographique ou audiovisuelle comme les SOFICA86 en France (donnant lieu à des réductions d'impôts pour les investisseurs) s'inscrivent également dans le soutien indirect. D'une manière générale, certains statuts d'organismes leur permettant de bénéficier de divers avantages sont des mesures de soutien indirect : ils sont parfois très anciens et n'ont pas toujours été mis en place dans un but culturel. On peut ainsi citer l'exemple du statut de Charities britannique qui organisées dans leur forme moderne au XIXème siècle⁸⁷, englobe des sociétés à responsabilité limitée des actionnaires comme une company limited by quarantee. devant alors être inscrite doublement par la commission des organisations caritatives (Charities commission) et le registre du commerce (Companies House). Sont également de l'ordre du soutien indirect des dispositifs favorisant le mécénat (y compris le mécénat de compétences), le parrainage des entreprises ou des particuliers par le biais de crédits d'impôt ou d'autres incitations fiscales. Ils s'inscrivent dans le soutien indirect du fait qu'ils permettent de canaliser des circuits de financements et de soutiens autres que ceux d'origine publique.

Les Sociétés de financement de l'industrie cinématographique et de l'audiovisuel sont des fonds privés d'investissement.

⁸⁷ Régulièrement revu et amendé depuis. Le *Charity Act* de 2011 étant la loi la plus récente

Le soutien indirect d'une collectivité publique peut aussi se traduire par des actions pour soutenir la demande, à travers des mesures destinées à la maintenir ou à la renforcer, par exemple pour un type d'activités ou de consommations culturelles. On peut citer ici deux exemples qui illustreront bien ce type d'actions :

- la ville de Dijon qui a mis en place une « carte culture » permettant aux étudiants d'aller aux spectacles à prix très réduit,
- le Centre national du livre de Bulgarie qui, depuis 2000, verse des aides directes, pouvant aller jusqu'à 50 euros par an et par jeune Bulgare pour ses achats de livres.
- 3) La régulation: c'est l'ensemble des actions publiques qui portent sur la législation et les réglementations organisant juridiquement les rapports entre tous les acteurs (professionnels, organisations, pouvoirs publics, citoyens, consommateurs...) du champ culturel.

La régulation relève potentiellement de trois niveaux de collectivités publiques (Europe, États centraux ou fédéraux, États fédérés ou régions autonomes) selon que le domaine de régulation est exclusif ou partagé.

Le niveau européen (UE), a une compétence exclusive pour tout ce qui a trait au marché, à la concurrence et à la circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes. Ainsi, pour le marché de l'art et la circulation des objets et des œuvres, la concurrence sur ce marché et son fonctionnement, sont du ressort de l'UE dont les directives déterminent les lois nationales en la matière (celles-ci peuvent néanmoins définir des catégories d'œuvres qui nécessitent des autorisations préalables à toute sortie d'un territoire comme les Trésors nationaux).

De même, les dispositifs règlementaires pour réguler les rapports entre les consommateurs et les offres à contenus culturels sur l'internet et la téléphonie mobile, tout comme les droits de propriété intellectuelle et les médias audiovisuels relèvent conjointement de l'Union européenne et des Etats-membres dès lors qu'il s'agit par exemple d'organiser la concurrence dans ces domaines

En ce qui concerne les États, l'exemple donné dans le tableau 4 illustre le type de législations qui sont de leur ressort (tenant compte des directives européennes) avec les grandes lois votées depuis 1990 en Pologne⁸⁸ et qui contribuent à la régulation du champ de la culture et à sa place dans une société démocratique respectant les droits culturels.

À l'instar de la Pologne, tous les pays d'Europe centrale ayant intégré l'UE depuis 2004 ont eu à faire un important travail législatif depuis la fin de l'ère soviétique.

La régulation se concrétise également par la mise en place d'autorités indépendantes chargées de réguler un secteur, c'est-à-dire veiller à la bonne application des lois et règlement et plus généralement aux bonne pratiques, dans l'intérêt des opérateurs concernés mais aussi de leurs partenaires et de la population. Ainsi, dans le domaine de l'audiovisuel (diffusion radio et télévision et production audiovisuelle en amont), dans la plupart des pays étudiés, ont été mises en place des autorités de régulation avec plusieurs buts :

- maintenir un équilibre assurant un fonctionnement correct de l'ensemble audiovisuel (parfois en y intégrant les télécommunications ou l'internet); ceci se traduit notamment dans l'attribution de fréquences ou de canaux mais aussi dans la mise en place de règles pour le financement par les diffuseurs de la production audiovisuelle,
- maintenir un espace caractérisé par la liberté de communiquer et son pendant, le droit à une information honnête et fiable⁸⁹,

En l'occurrence, il est intéressant de noter que dès 1984 (après les évènements de Gdańsk) une loi sur la presse avait été adoptée. Elle introduisit un début de pluralisme ; des amendements et des compléments y furent ensuite apportés dans les années 1990.

Le Traité de Nice (2000) définit les droits fondamentaux des citoyens de l'UE dont le droit à l'information.

Tableau 4 : Principales lois sur le secteur culturel en Pologne (1984-2005)⁹⁰

Nom de la loi	Année et référence
Loi du 26 Janvier 1984 sur la presse	OJ 1984, no. 5, item. 24 (avec des amendements et annexes ultérieurs)
Loi du 25 Octobre 1991 organisant les Activités culturelles	OJ 1991, No. 114, item. 493 (avec des amendements et annexes ultérieurs)
Loi du 29 décembre 1992 sur la radiodiffusion	OJ 1993, No. 7, item. 34 (avec des amendements et annexes ultérieurs)
Loi sur le droit d'auteur du 4 Février 1994	OJ 1994, No. 24, item. 83 (avec des amendements et annexes ultérieurs)
Loi sur les musées du 21 novembre 1996	OJ 1996, No. 5, item. 24 (avec des amendements et annexes ultérieurs)
Loi du 7 novembre 1996 sur les obligations des bibliothèques	OJ 2003, no. 152, item. 722 (avec des amendements ultérieurs)
Loi du 27 juin 1997 sur les bibliothèques	OJ 1997, No. 85, item. 539 (avec des amendements et annexes ultérieurs)
Loi sur la langue polonaise du 7 octobre 1999	OJ 1999, No. 90, item. 999 (avec des amendements et annexes ultérieurs)
Loi sur la protection du patrimoine Frédéric Chopin du 3 février 2001	OJ 2001, No. 16, item. 168
Loi de ratification de la convention OMPI 1996 sur les spectacles et les enregistrements 1996)	OJ 2003, No. 50, item. 422
Loi sur les diplômes et les titres universitaires dans le domaine des arts	OJ 2003, No. 65, item. 595
Loi du 23 juillet 2003 sur la protection des monuments and leur surveillance	OJ 2003, No. 162, item. 1568
Loi sur le cinéma du 30 Juin 2005	OJ 2005, No. 132, item. 1111

⁹⁰ Ilczuk, Dorota, Nowak, Malgorzata et Bender, Ewa, « Poland », Conseil de l'Europe/ERICarts, Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, 14ème édition, 2013, , sur : http://www.culturalpolicies.net/web/poland.php?aid=1.

- veiller à ce que les opérateurs audiovisuels et médias (la diffusion par la radiodiffusion et la télévision, ou par internet) respectent les règles de compétition entre eux
- veiller à l'application des droits de la propriété intellectuelle, la protection du jeune public, etc.⁹¹

Voici plusieurs exemples d'autorités de régulation qui ont été mises en place en Europe et qui témoignent aussi de la diversité des périmètres couverts :

- - pour la Fédération Wallonie-Bruxelles (francophone) : le Conseil Supérieur de l'audiovisuel concerne la radio et la télévision (y compris les câblo-opérateurs) ;
- en Italie : l'AGCOM *Autorità per le garanzie nelle comunicazioni* contrôle les télécommunications, l'informatique et l'audiovisuel (radio/télévision) ;
- en France, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) contrôle la radio et la télévision et la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI) les pratiques sur internet;
- aux Pays-Bas, c'est une Autorité des médias *Commissariaat voor de Media* (CvdM)⁹² qui contrôle la radio et la télévision ;
- au Portugal, l'ERC *Entidade Reguladora para a Comunicação Social* créé en 2005, a en charge la régulation du secteur des médias y compris la presse ;
- en Pologne, c'est un Conseil national de la radio et télévision Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT)⁹³;
- au Royaume-Uni, l'OFCOM⁹⁴ (*Independent Regulator and Competition Authority*) a un périmètre incluant, outre la radio et la télévision, les télécommunications

⁹¹ Voir le site de la Plateforme européenne des instances de régulation ou EPRA (*European Platform of Regulatory Authorities*): http://www.epra.org/organisations.

⁹² http://www.cvdm.nl/english/.

⁹³ http://www.krrit.gov.pl/en/

(mobiles), les services postaux et le wi-fi ; au sein de cette autorité, la *Independent Television Commission* a en charge la régulation des télévisions privées ;

- en Suisse, c'est l'OFC (Office fédéral de la communication) qui régule les télécommunications et la téléphonie mobile ainsi que l'audiovisuel (radios et télévisions).

L'Allemagne, la Belgique et la Suisse sont des pays où la répartition des compétences donne aux États ou aux entités fédérées la responsabilité de mettre en place des autorités de régulation de l'audiovisuel. En Allemagne c'est une autorité (appelée *Landesmedienanstalt*,) pour chaque Land (sauf deux exceptions⁹⁵). Elle est chargée notamment de donner les autorisations d'émettre aux radios et aux télévisions privées. En réalité, c'est une Conférence réunissant ces 12 autorités de régulation qui met en place des Commissions spécifiques (par exemple une Commission veille à la concentration dans le secteur des médias⁹⁶), une autre aux contenus des programmes (y compris sur internet) par rapport à la jeunesse (*Kommission für Jugendmedienschutz* - KJM), etc.

Les instances de régulation peuvent aussi avoir à vérifier les quotas comme le fait en France le CSA ou en Hongrie, le NMHH. Ce dernier est l'Autorité pour les médias et « l'info-communication » ⁹⁷ et, à ce titre, doit veiller au respect d'un tiers de programmes de production hongroise et un quart des films diffusés de production ou avec une participation hongroise.

⁹⁴ Mis en place par le Communication Act 2003 : http://www.ofcom.org.uk/about/what-is-ofcom/

La ville-État de Berlin et le Brandebourg ont conclu un accord pour avoir une seule autorité comme l'avait déjà fait dans les années 1970 la ville-État de Hambourg et le Land de Schleswig-Holstein.

⁹⁶ Elle eut notamment à intervenir en 2006 sur le rachat de la chaîne ProSiebenSat1 par le groupe Axel-Springer.

⁹⁷ Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság – Médiatanács ((NMHH). Cf. http://www.epra.org/organisations/nmhh-hu#sthash.cJZGsOaq.dpuf

La gouvernance et le système d'action pour comprendre les interactions entre les collectivités publiques et les acteurs culturels

Trois questions sont posées autour de l'acception du concept de gouvernance : la vision pluraliste et non hiérarchique de l'action publique de chaque type d'autorité publique, la mobilisation de l'ensemble complexe d'interactions qui se constitue dans chaque pays, enfin, la co-production des politiques publiques de la culture autour des enjeux de ressources et de régulations et les interdépendances qui en découlent pour les acteurs concernés, aussi bien publics que privés.

Le débat autour de la notion de gouvernance (plutôt que de gouvernement) est né de ce que celle-ci a longtemps été vue comme une approche pragmatique liée à des situations dans lesquelles les pouvoirs publics semblaient peu interventionnistes et plus ouverts aux consultations, prévoyant notamment des processus de décision publique favorables aux stratégies de groupes de pression et de groupes assurant la promotion et la défense (advocacy) de causes, de professions, d'entreprises, etc. À l'instar des États-Unis, la Communauté puis l'Union Européenne s'est orientée vers la même vision de l'exercice de sa puissance publique et de son autorité.

L'approche par la gouvernance caractérise également un courant de la recherche qui s'est intéressé au pilotage d'un ensemble de politiques publiques dans un pays (ou parfois sur un territoire)⁹⁸. En ce qui concerne les politiques publiques de la culture, l'analyse part du constat que, dans les pays européens, l'État n'est pas (ou exceptionnellement) au centre des interventions publiques au titre de sa légitime souveraineté. De plus, dans de nombreux pays à structure unitaire ou fédérale, les États centraux avaient mis en place, dès la fin des années 1940 les premiers cadres de coopération avec les collectivités locales décentralisées (les municipalités pour reprendre le terme générique qui englobe les niveaux 4, 5 et 6⁹⁹) et en particulier les villes d'une certaine taille qui avaient déjà des

⁹⁸ C'est par exemple le cas de l'aire urbaine et des politiques urbaines qui engagent les autorités locales mais aussi des dispositifs émanant des États centraux.

⁹⁹ Cf. schéma 1.

actions dans le secteur culturel avant-guerre mais qui avaient besoin du soutien de leurs États respectifs (central, fédéral ou fédéré) pour assurer ces offres culturelles à leur population (musées, bibliothèques, orchestres, théâtres et opéras, conservatoires et écoles d'art etc.).

La question de la gouvernance, d'une manière générale, privilégie une vision pluraliste et interactive de l'action publique¹⁰⁰. Pour aller au-delà du seul pilotage des politiques culturelles, la gouvernance publique de la culture renvoie à la « complexité »¹⁰¹ liée aux interactions, non seulement entre les autorités publiques mais aussi entre celles-ci et les opérateurs culturels qu'elles entraînent en quelque sorte dans leur mouvance quel que soit les statuts juridiques de ces derniers.

Le système d'action comme soubassement théorique à la notion de gouvernance : l'intérêt d'une approche en termes de gouvernance apparait à la fois concret, en ce qu'il renvoie à l'action, et systémique, en ce qu'il renvoie à un raisonnement sur une globalité complexe. Car c'est bien d'un système d'action¹⁰² dont on peut parler, s'agissant des interdépendances entre tous les acteurs qui sont impliqués dans la politique culturelle (son élaboration comme son application) les autorités publiques avec leurs organes de décision (y compris les agences déléguées, les organismes de régulation et de surveillance) et les multiples acteurs de la sphère sectorielle culturelle (établissements publics ou assimilés, organisations autonomes dans des logiques non lucratives, sociétés commerciales, organismes « hybrides »¹⁰³, créateurs et artistes

¹⁰⁰ Alcaud, David, « Gouvernance », Alcaud, David et Bouvet, Laurent (sld), *Dictionnaire de sciences politiques et sociales*, Paris, Éditions Dalloz, 2004, p. 142-145.

¹⁰¹ Cf. Fortin, Robert, Penser avec Edgar Morin : lire la méthode, Québec, Presses de l'Université de Laval, 2008.

Crozier, Michel, À quoi sert la sociologie des organisations ?, Théorie, culture et société, Paris, éditions Séli Arslan, 2000.

Schuster, J. Mark, « Neither Public, nor Private: the Hybridization of Museums », Journal of Economics, vol. 22, N° 2-3, 1998, p. 127-150. Voir également, D'Angelo, Mario, Perspectives de gestion des institutions musicales en Europe, Paris, série OMF/Université Paris-Sorbonne, 2006.

individuels, organismes de représentation professionnelle, sociétés de gestion collective des droits, bénévoles, etc.). Tous, ensemble, ces autorités publiques et ces acteurs culturels coproduisent les politiques culturelles¹⁰⁴, avec des situations de leaderships de certaines collectivités publiques, plus ou moins affirmés, mais toujours dans un jeu de coopération obligée et négociée.

Jeux de coopération et de négociation reposent sur des règles qui peuvent être formelles ou qui peuvent résulter des arrangements et de la pratique. Les premières reposent sur les subdivisions politico-territoriales d'un pays, les répartitions formelles de compétences, les tutelles, les procédures et les modalités de coopération entre autorités publiques (prévues par les lois et réglementations). Les seconds sont des arrangements dans la mesure où les modalités acceptées par les parties en présence renvoient certes à un cadre formel mais en traduisent nécessairement la mise en pratique. Ainsi, la coopération entre État central et régions qui est liée à la répartition des fonds du FEDER¹⁰⁵ relève à la fois de règles formelles et de pratiques comme je le détaillerai plus loin dans le chapitre III.

Dans chaque pays européen étudié, il est aisé d'observer que s'est formée une gouvernance des politiques culturelles et, au-delà, si l'on considère l'ensemble du champ que ces politiques publiques structurent, une gouvernance publique de la culture 106. Cette gouvernance est publique, ce qui ne veut dire que le système qu'elle mobilise est public mais seulement que ce système est aussi structuré autour de l'intervention publique. Autrement dit, les interactions entre les acteurs du champ de la culture et les autorités publiques et leurs administrations et agences, forment système autour des enjeux de

Et ceci quel que soit la phase dans laquelle on se situe : définition-élaboration (par la concertation) ou mise en œuvre (par la délégation par exemple).

Fonds européen de développement régional. Ces subventions sont substantielles pour les investissements en équipements culturels dans les pays d'Europe centrale membres de l'UE.

Elle requiert aussi l'utilisation d'outils d'évaluation de plus en plus pertinents. Cf. D'Angelo, Mario et Vespérini, Paul, *Politiques culturelles en Europe. Méthode et pratique de l'évaluation*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 1998.

ressources (subventions, équipements, logistique, promotion, labellisation, notamment) et des enjeux de régulation (dans le sens où nous l'avons défini précédemment).

Les caractéristiques de la gouvernance publique de la culture que l'on pourra dégager pour un pays reflètent donc les multiples polarités dans les actions structurant le champ de la culture et notamment :

- le pilotage des rapports entre les différentes autorités publiques pertinentes dans chaque pays pour l'intervention publique, à travers leurs politiques publiques de la culture telles que nous les avons définies ;
- le pilotage des rapports entre les autorités publiques (et leurs agences le cas échéant) et les acteurs du champ culturel d'un pays ;

**

П.

LA PLACE DE LA POLITIQUE CULTURELLE DE L'ÉTAT CENTRAL OU DE L'ÉTAT FÉDÉRAL DANS LA GOUVERNANCE PUBLIQUE DE LA CULTURE

Les réponses institutionnelles qui ont été apportées dans chaque pays à la question d'un « centre », d'un Etat, responsable en matière culturelle montrent des différences assez sensibles qui permettent de caractériser un premier axe de gouvernance des politiques culturelles. Les caractéristiques liées à ce centre (son statut, ses compétences, l'identité qu'il représente, son inscription dans une tradition démocratique, etc.) entraînent trois situations bien distinctes :

- -celle des pays caractérisés par l'existence d'un centre unique, Etat unitaire, qui intervient directement par un ministère ayant en charge la culture ou les principales compétences liées à la culture,
- -les pays à Etat unitaire qui délèguent partiellement ou totalement la mise en œuvre de leur soutien direct et indirect à des agences autonomes,
- -les pays à structure fédérale, où plusieurs centres se partagent les responsabilités d'Etat en matière culturelle, à travers des ministères ou des agences.

L'absence d'un centre unique

Pour deux pays : l'Allemagne et la Suisse, les autorités étatiques fédérées exercent l'essentiel des compétences culturelles, comprenant l'audiovisuel public mais excluant la coopération culturelle extérieure. Les Länder allemands ont souvent des ministères regroupant la formation et/ou la recherche scientifique avec la culture et les arts¹⁰⁷. Le schéma 2 donne pour exemple l'organisation des pouvoirs publics de la culture en Allemagne, notamment entre l'État fédéral et les États fédérés.

Deux autres pays (Autriche, Belgique) sont également régis par des règles fédérales. La variante belge 108 se distingue par l'attribution des principales compétences culturelles et audiovisuelles aux Communautés, entités qui se fondent sur une appartenance linguistique mais repose aussi sur des territoires : la Communauté flamande pour la région Flandres (exclusivement flamande) et Bruxelles-capitale (bilingue flamand et français), et la Communauté française (région Wallonie et Bruxelles-Capitale), enfin la Communauté germanophone qui exerce ses compétences sur 9 communes exclusivement germanophones et 3 communes bilingues situées en Wallonie (dont Eupen qui regroupe plus du quart de la population germanophone).

Quant à l'Autriche, la souveraineté culturelle (*Kulturhoheit*) y est partagée entre la fédération et les Länder, ceux-ci n'ayant pas de compétences pour l'audiovisuel ni pour la coopération culturelle extérieure.

En Saxe, c'est un ministère des Sciences et des Arts qui exerce les compétences culturelles hors audiovisuel. Stange, Eva-Maria, « Landeskulturpolitik in Sachsen", Kulturpolitische Mitteilungen, 124, 1/2009. Sur : http://www.kupoge.de/kumi/pdf/kumi124/kumi124_42-45.pdf; Voir également Weibel, Anne (sld), L'Office fédéral de la culture, Berne, 2009.

Le concept de « fédéralisme d'union » défendu par l'ancien Premier ministre Wilfried Martens semble caractériser cette complexité belge construite à partir du refus en 1930 par les Francophones du bilinguisme du pays, réclamé alors par les Flamands. Les avancées du mouvement flamand à partir de 1957, aboutirent à la réforme fédérale avec la révision constitutionnelle de 1993. Martens, Wilfrid, *Mémoires pour mon pays*, Bruxelles, éditions Racine, 2006.

Schéma 2 - L'organisation des pouvoirs publics fédéraux et fédérés culturels en Allemagne

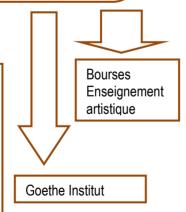
Parlement fédéral

Comité des affaires culturelles et des médias (un au *Bundestag* et un au *Bundesrat*)

Gouvernement fédéral

Ministre délégué aux affaires culturelles et aux médias Ministre Éducation, Formation professionnelle et Recherche Ministre des Affaires étrangères

Fondation fédérale pour la culture Galerie des arts de la République fédérale d'Allemagne Autres organismes fédéraux : archives, bibliothèque, etc.



Pour chaque Land

Assemblée du Land (Landtag)

comité des affaires culturelles et des médias

Gouvernement du Land

Avec un ministre responsable pour les arts et/ou la culture

Dans ces ministères des départements d'administration de la Culture

Pour l'ensemble des Länder
Conférence des ministres de
la culture
Conférences Autorités de
régulation pour l'audiovisuel

Bade-Wurtemberg ministère de la science, de la recherche et des arts Basse-Saxe: min. science et culture Bavière : Landtag - ministère de l'éducation, sciences, arts et cultes Brandebourg: min. de la science. recherche et de la culture Hesse: min. de la science et des arts Mecklembourg-Poméranie-Occ.: min. éducation, science et culture Rhénanie Nord-Westphalie : min. Famille. jeunesse, culture, sports Rhénanie-Palatinat : min. éducation. science et culture Sarre: min. éducation et culture Saxe: min. de la science et des arts Saxe Anhalt: min. éducation et culture Schleswig-Holstein: min. de la justice. culture et pour affaires européennes Thuringe: min. éducation, science et culture

Trois villes Etats

Berlin : Chambre des députés élue – Sénat (exécutif) avec Sénateur Culture Brême : Assemblée citoyenne élue – Sénat (exécutif) avec Sénateur Culture Hambourg : Assemblée citoyenne élue Sénat (exécutif) avec Sénateur culture Le principe de subsidiarité¹⁰⁹ qui régit les rapports entre les différents niveaux d'autorités publiques dans les pays à structure fédérale n'exclut pas que des conflits de partage de compétences puissent surgir. Ce fut par exemple le cas en Allemagne entre 1998 et 2005, sur la légalité et la légitimité de la création d'un poste de Délégué fédéral chargé de la culture et des médias (Beauftragte für Kultur und Medien) ayant rang de ministre auprès du Chancelier fédéral¹¹⁰. Le conflit s'est du reste envenimé lorsque ce nouveau ministère fédéral créa en 2002 la Fondation fédérale pour la culture (Kulturstiftung des Bundes) financée par le gouvernement fédéral et ayant à œuvrer parallèlement à la Fondation pour la culture des Länder (Kulturstiftung der Länder) qui existait depuis 1979¹¹¹.

D'une manière générale pour les quatre pays à structure fédérale, le rôle de la fédération se définit par rapport à la diplomatie (action extérieure et rayonnement) mais aussi dans les instances internationales comme l'UNESCO (commissions de classement au patrimoine mondial par exemple), des organismes culturels nationaux (Bibliothèque nationale en Suisse et en Allemagne, ou en Belgique l'Orchestre national¹¹²) ou encore des actions des questions spécifiques comme l'art spolié ou le transfert international des biens culturels¹¹³.

109 Rassand Michal at Baste

Bassand, Michel et Basterrechea, Louis, *Analyse des politiques culturelles en Suisse*, rapport CC89/WS6, Paris, UNESCO, 1988.

¹¹⁰ À l'époque Monsieur Gerhard Schröder. Une Commission pour les affaires culturelles et les médias avait également été mise en place au *Bundestag*.

Les deux fondations coopèrent peu. Cf. Wagner, Bernd, « Kulturpolitik des Länder – Landeskulturpolitik », Kulturpolitische Mitteilungen, 124, 1/2009, disponible sur : http://www.kupoge.de/kumi/pdf/kumi124/kumi124_40-41.pdf

Nationaal Orkest van België. C'est aussi le cas de l'Opéra royal de la Monnaie (De Munt). La musique classique reste un vecteur de dialogue interculturel intéressant. Le Théâtre parlé ayant de plus en plus souvent recours aux sous-titrages, il peut à présent à présent plus facilement dépasser les barrières linguistiques. Cf. Marie Picand-Delabroy, La présentation aux publics français du théâtre en langue étrangère, Thèse professionnelle réalisée sous la direction de Bernard Faivre d'Arcier, Paris, MECIC, ESC Dijon Bourgogne, 2011.

¹¹³ Voir Weibel, Anne (coord.), op. cit.

Le centre unique prédominant

En Europe cette situation concerne la plupart des pays. Mais on y trouve deux variantes dans les modes d'intervention de l'État central, soit que celle-ci se fait par l'administration ministérielle directe, soit qu'elle se fait par la délégation à une ou plusieurs agences autonomes.

i. Le ministère (ou secrétariat d'État) à administration directe. Le ministre (décideur politique) dispose d'une administration qui intervient directement, soit en gérant en régie des institutions culturelles d'État, soit en soutenant directement ou indirectement les opérateurs culturels. Dans beaucoup de pays, la culture est regroupée dans le même ministère avec d'autres champs de compétences qui peuvent être le sport ou le tourisme ou encore l'éducation ou la jeunesse¹¹⁴.

L'administration centrale peut disposer d'échelons territoriaux. C'est le cas en France, Italie, Pologne et Roumanie. La variante italienne présente deux niveaux de services déconcentrés du ministère des Biens et Activités culturels et Tourisme (*Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo*) : des surintendances (soprintendenze) pour le patrimoine par province, et des directions 115 par région. Ces dernières ont été mises en place en 2004 116, à l'instar de l'organisation

déconcentrée française existant depuis 1979. Elles ont un rôle de coordination, en

C'est le cas de l'Espagne, où le Ministre de l'Éducation, de la Culture et des Sports qui supervise un Secrétaire d'État chargé de la culture. Au Royaume-Uni, le Secrétaire d'État (ministre de haut rang) à la tête du DCMS supervise un ministre délégué aux arts et la culture. En Italie, le ministre des Biens et activités culturels et du tourisme n'a pas dans son portefeuille ministériel la communication qui dépend d'un Sous-secrétaire d'État (donc une personnalité politique et non un directeur d'administration) auprès du Président du Conseil et supervise la RAI et la presse.

¹¹⁵ Quatre surintendances sont regroupées dans une direction régionale.

Direzioni Regionali per i beni culturali e paesaggistici dans chaque région à statut ordinaire. Le Frioul-Vénétie julienne, la Sardaigne, la Sicile, le Trentin-Haut-Adige, le Val d'Aoste étant des régions ou des provinces à statut spécial d'autonomie, il n'y a pas de de directions déconcentrées. Les surintendances pour le patrimoine ont cependant été maintenu dans les provinces de ces régions sauf pour les provinces de Trente et de Bolzano.

région, entre les services et institutions de l'État et les collectivités territoriales (y compris la région elle-même).

ii. La délégation à des agences autonomes¹¹⁷ pour la mise en œuvre des politiques publiques et l'allocation des ressources décidées par l'État. Ce modèle¹¹⁸ a été mis en place au Royaume-Uni au sortir de la Seconde Guerre mondiale.

Avec la dévolution de 1999, il faut considérer 3 niveaux au Royaume-Uni comme l'indique le schéma 3. D'une part, les nouvelles régions autonomes : Écosse, Pays de Galles et Irlande du Nord, ont conservé le modèle de l'arm's length et ont même dans les premières années (jusqu'en 2007) renforcé leur soutien à leurs NDPB. Ces agences couvrent les trois grands domaines des arts du spectacle, du patrimoine historique, musées et galeries et les bibliothèques et archives. Elles rendent compte à leurs autorités gouvernementales et parlementaires respectives qui ont des compétences exclusives pour ces domaines. Quant à l'Angleterre, n'ayant pas de statut particulier, elle reste rattachée directement au gouvernement et au parlement central à Londres. Les trois principales agences Museums, Libraries and Archives Council (MLAC)¹¹⁹, Arts Council of England (ACE) et English Heritage continuent de rendre compte au ministère central, le DCMS (Department for Culture, Media, Sport). En revanche, trois autres NDPB concernent l'ensemble du Royaume Uni mais relèvent aussi du DCMS : British Film Council (BFC) pour le cinéma, BBC (British Broadcasting Corporation) pour l'audiovisuel et British Council pour l'action culturelle extérieure.

Le schéma 3 propose une représentation simplifiée de cette organisation des pouvoirs publics au Royaume Uni (pour les sigles voir l'index page 119).

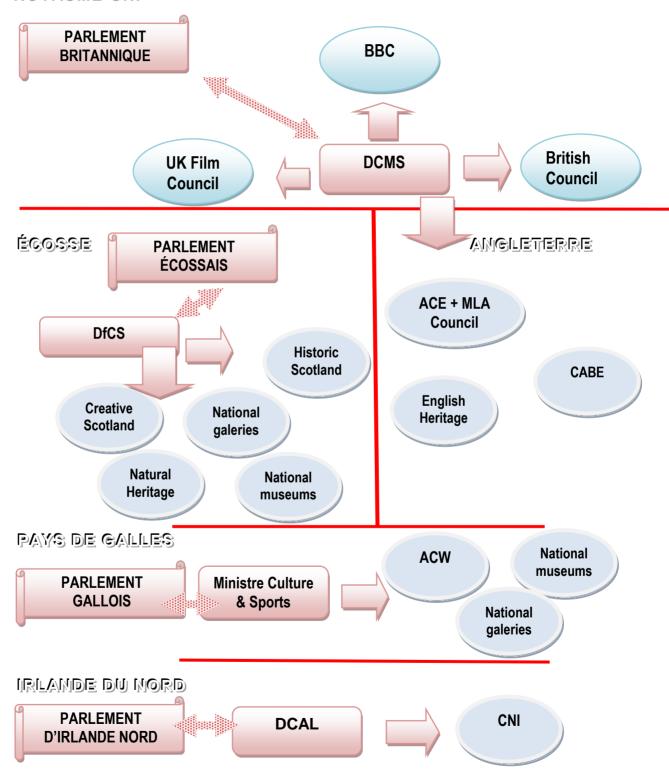
Non Departmental Public Bodies (NDPB).

Souvent appelé *arm's length* pour signifier qu'il permet à la fois le contrôle par le Parlement des fonds employés, la formulation des objectifs de politique culturelle par le gouvernement et la non-ingérence de l'État ou de l'autorité publique dans les choix de contenus artistiques et culturels.

¹¹⁹ Qui a été intégré à l'ACE en 2012.

Schéma 3 - Organisation britannique de l'Arm's length

EOAVMINE-MINIE



D'autres pays en Europe ont adopté le modèle de l'arm's length: l'Irlande, la Suède, les Pays-Bas. En Suède trois agences couvrent les arts du spectacle, le patrimoine et le cinéma. Dans plusieurs autres pays, on trouve également des Conseils mais avec des délégations plus restreintes: le fonds pour le spectacle vivant (de culture nationale) en Hongrie (Nemzeti Kulturalis Alap - NKA), l'agence pour l'industrie cinématographique en Autriche (Österreischisches Filminstitut-ÖFI).

En Italie, l'*Ente Teatrale Italiano* (ETI), établissement public national de soutien au théâtre, créé en 1977, s'apparente à une agence avec la mission de redistribuer les fonds d'État et de mettre en œuvre la politique du gouvernement dans le domaine du théâtre, de l'opéra et la musique symphonique.

Il est utile de souligner que l'exercice de la délégation veut s'appuyer sur un rapport contractuel entre un ministère qui définit une stratégie avec ses objectifs, moyens et résultats attendus, et l'agence délégataire qui est chargée de mettre en œuvre cette stratégie et qui est régulièrement évaluée par l'autorité délégante.

L'indicateur budgétaire pour rendre compte de la structure globale de la gouvernance publique de la culture dans un pays

Comme le montre le tableau 5, la répartition des dépenses publiques pour la culture dans un pays rend assez bien compte des options fondamentales retenues dans la répartition des compétences entre les trois niveaux, État central ou fédéral, région ou Etat fédéré, niveau local¹²⁰.

Pour avoir une vision précise des autorités compétentes dans les 21 pays étudiées, il faut considérer 6 niveaux; malheureusement, la simplification en trois niveaux est obligée car les statistiques disponibles actuellement agrègent les dépenses publiques sur trois niveaux seulement.

Tableau 5 – Répartition des dépenses publiques entre les niveaux d'autorités publiques dans 15 pays 121

Pays	Année	Total pays	État central ou fédéral	Echelon régional	Echelon local
Allemagne	2009	9 127 300 000	13,42%	8	6,58%
Austriche	2011	2 298 250 000	34,04%	37,66%	28,30%
Bulgarie	2009	155 909 900	39,80%	0%	60,20%
Danemark	2011	2 236 168 899	62,40%	0%	37,60%
Espagne	2010	6 862 252 000	15,31%	25,78%	58,91%
Estonie	2010	250 300 000	54,90%	0,30%	44,80%
Finlande	2009	944 799 000	51,20%	0%	48,80%
Hongrie	2009	559 000 000	30,90%	6	9,10%
Italie	2010	6 910 000 000	35,90%	6	4,10%
Lituanie	2010	251 446 310	45,85%	0%	54,15%
Pays-Bas	2011	3 378 000 000	30,48%	13,78%	55,74%
Pologne	2011	1 960 226 181	17,60%	46,60%	35,80%
Portugal	2009	887 782 000	26,80%	7	3,20%
Roumanie	2010	885 131 974	18,87%	8	1,13%
Suède	2010	2 632 505 702	44,53%	15,00%	40,47%
Suisse	2010	1 855 973 339	10,40%	39,90%	49,70%

Sources: Conseil de l'Europe/ERICarts, Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, éditions 2010 à 2013.

On constate ainsi, en comparant les pays à structure unitaire et les pays à structure fédérale, que dans les premiers la part du centre est toujours supérieure à celle d'un État fédéral. Pour les pays comme l'Espagne, l'Italie et la Pologne qui ont adopté une politique de décentralisation forte sur l'échelon régional déterminante, la part de l'Etat central est inférieur à celle dans les pays ayant faiblement décentralisé au niveau régional.

Pour la Belgique et le Royaume-Uni, on ne dispose pas de statistiques agrégées officielles : des éléments budgétaires sont présentés dans l'annexe IV.

Les pays d'Europe centrale comme le Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie ont prioritairement décentralisé sur l'échelon local et secondairement (ou pas du tout pour la Bulgarie) sur l'échelon régional. Mais dans tous les cas de figures – pays de l'ancienne Europe de l'Ouest ou pays ayant rejoint l'UE depuis 2004 – une part prépondérante dans le financement de la culture provient du niveau local. Seuls trois pays (Danemark, Estonie et Finlande) ont un État central qui garde la haute main sur l'intervention et le financement direct à la culture se traduisant par des dépenses majoritaires dans le total des dépenses publiques.

Ces conclusions permettent de faire la transition avec les chapitres III et IV sur la place du niveau régional et du niveau local dans les gouvernances publiques de la culture des 21 pays retenus dans l'échantillon d'analyse.

Il convient cependant de noter que les statistiques présentent encore des limites, liées aux dispositifs statistiques des pays, même si de grands progrès ont été réalisés dans ce domaine, d'abord grâce au Conseil de l'Europe et maintenant aussi Eurostat. De nombreux obstacles subsistent pour réaliser des comparaisons précises. Outre le périmètre même qu'englobent les données financières sur la culture dans chaque pays et leurs agrégations qui varient en fonction des besoins des autorités, variables d'un pays à l'autre. Ainsi, on trouve des différences dans les statistiques agrégées pour le niveau local qui peut parfois comprendre le niveau subrégional 3 de la classification présentée en introduction (p. 21). Si une certaine opacité peut encore exister (comme pour la Hongrie), c'est dans d'autres cas l'actualisation des données qui manque (pour la France certaines données sont antérieures à 2004). Enfin d'autres éléments peuvent entrer en ligne de compte comme l'année budgétaire (au Royaume-Uni elle est calée de mars à mars) sans oublier les taux de change des monnaies.

III.

LES POLITIQUES CULTURELLES RÉGIONALES DANS LA GOUVERNANCE PUBLIQUE DE LA CULTURE

L'échelon régional¹²³ dans les 21 pays étudiés présente une grande diversité. Les différences que l'on constate reposent doublement sur le statut institutionnel de l'entité régionale et sur ses attributions en matière de compétences culturelles.

Statuts, compétences et pouvoirs régionaux les pays étudiés

Le tableau 6 synthétise pour chaque pays quatre données : les dénominations des collectivités publiques que l'on peut considérer de niveau régional, leurs statuts (échelon administratif de l'État central ou pouvoir décentralisé), les autorités politiques des régions décentralisées, enfin les compétences culturelles ou en lien avec le secteur de la culture qui sont exercées.

Je me réfère ici à la définition retenue par le Conseil de l'Europe qui considère la « région » comme le niveau « immédiatement en-dessous de l'État central ou fédéral ». Cf. D'Angelo, Mario et Vespérini, Paul, *Politiques culturelles en Europe. Régions et décentralisation*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2000.

Tableau 6 – Autorités publiques et compétences culturelles à l'échelon régional et subrégional dans les 21 pays étudiés

Pays	Dénomination des niveaux « régionaux »
	- 16 Länder (États fédérés) à souveraineté culturelle
Allemagne	- assemblées élues et gouvernements avec administrations culturelles
A4	- 9 <i>Länder</i> (États fédérés) à souveraineté culturelle
Autriche	- assemblées et gouvernements avec administrations culturelles
Belgique	- 3 communautés avec les compétences culturelles + 3 régions (territoires) avec des compétences d'aménagement et d'équipement
	- 10 provinces avec compétences culturelles au titre de la compétence générale
	- assemblées élues, exécutifs avec administrations culturelles pour les communautés
Dulmania	- 28 provinces (oblast)
Bulgarie	- échelons administratif de l'État sans directions culturelles
	- 5 régions avec assemblées élues et exécutifs avec quelques compétences culturelles
Danemark	- 2 entités fédérées : Groenland et Îles Féroé
	- Administrations culturelles
Espagne	- 14 Comunidades Autónomas (régions) avec compétences culturelles
	- 3 Comunidades Autónomas à statut spécial (« nationalités historiques ») avec larges compétences culturelles + compétence générale
	- assemblées régionales et exécutifs élus + administration culturelle
	- 50 provinces avec assemblées élues, exécutifs et administrations culturelles ; compétences culturelles spécifiques et compétence générale
	- 15 maakonnad (comtés)
Estonie	- échelon régional d'administration de l'Etat sans directions culturelles
	- 18 maakunta (régions) sans exécutif élu (assemblée émanant des municipalités) avec compétence de planification culturelle
Finlande	- 1 entité fédérée (république associée des Îles Åland) exécutif et assemblée élus avec compétences culturelles larges

Tableau 6bis- Autorités publiques et compétences culturelles à l'échelon régional et subrégional dans les 21 pays étudiés

Pays	Dénominations des niveaux « régionaux »
France	 21 régions métropolitaines peu de compétences culturelles + compétence générale Corse + 4 régions Outre-mer à statut spécial avec des compétences culturelles reconnues Conseils régionaux et exécutifs élus + administration culturelle
	 101 départements avec assemblées élues, exécutifs et administrations culturelles ; compétences culturelles spécifiques et compétence générale
Grèce	 13 periferias (départements) et 1 région autonome (République monastique du Mont Athos) avec compétences culturelles assemblées et exécutifs élus + administration culturelle
Hongrie	 10 comitats (comtés) + Budapest (comitat à statut spécial) ayant des compétences culturelles assemblées et exécutifs élus + administrations culturelles
Italie	 15 regioni (régions) à compétences culturelles définies 15 régions administratives de l'Etat avec directions de la culture 4 regioni à statut spécial avec compétences culturelles larges Assemblées régionales et exécutifs élus + administrations culturelles Région du Trentin-Haut-Adige composé de 2 provinces autonomes (Trente et Bolzano/Bolzen) avec compétences culturelles 105 province (provinces) à statut ordinaire avec assemblées élues, exécutifs et administrations culturelles ; compétences culturelles spécifiques et compétence générale
Lituanie	10 apskrytis (comtés)échelon intermédiaire administratif sauf dans culture
Luxembourg	 pas d'échelon régional décentralisé 3 districts (échelon administratif de l'Etat sans administrations culturelles)
Pays-Bas	 12 provincies (provinces) avec compétences culturelles précises assemblées élues et exécutif collégial avec administrations culturelles

Tableau 6ter- Autorités publiques et compétences culturelles à l'échelon régional et subrégional dans les 21 pays étudiés

Pays	Dénominations des niveaux « régionaux »
Pologne	 16 voïvodies (régions) avec compétences culturelles Assemblées et exécutifs élus avec administrations culturelles
Portugal	- 5 régions continentales, échelon administratif de l'Etat sans direction de la culture
	 2 régions autonomes (Madère et Açores) avec assemblées élues et gouvernements régionaux ; compétences culturelles + administrations culturelles
Royaume- Uni	 3 régions autonomes (Ecosse, Irlande du Nord, Pays de Galles) avec assemblées élues et gouvernements avec compétences culturelles larges
	 Angleterre : 8 régions administratives avec compétences d'aménagement + Grand Londres (collectivité territoriale à statut spécial) avec compétences culturelles
Roumanie	- 41 Judete (départements), avec compétences culturelles
	 assemblées élues et exécutif avec un président du conseil Judete également échelon régional d'administration de l'État avec direction de la culture
Suède	- 18 <i>Län</i> (comtés), avec conseils et exécutifs élus; avec compétence culturelles limitées
	 2 comtés à statut régional avec assemblées élues et exécutifs + 1 comté (Gotland) à double statut (comté et commune); compétences culturelles et administrations culturelles
Suisse	 26 Cantons (Kantone en alémanique, cantone en italien), avec compétences culturelles Assemblées élues et gouvernements avec administrations culturelles

Pour mesurer l'impact régional dans la gouvernance publique de la culture d'un pays, c'est d'abord le statut de cet échelon qui importe tel qu'il est formellement défini (le plus souvent par une constitution ou des lois considérées comme fondamentales) et les compétences qui y sont liées. Toutefois, le statut de la région ne se limite pas à des transferts de compétences. L'autorité régionale élue, donc avec une légitimité démocratique doit disposer de la capacité d'exercer les compétences qui lui ont été transférées (libre administration, finances et fiscalité notamment).

Dans les pays à État unitaire, le statut de la région pose la question de la décentralisation et du risque qu'elle peut créer en se construisant au détriment de l'État unitaire et d'une certaine forme de cohésion nationale. La question culturelle n'est pas neutre dans les enjeux des États unitaires comme des régions décentralisées qui le composent. La culture est historiquement l'apanage de ces États et a été utilisée, à l'instar de la Révolution française, comme un instrument de renforcement et un symbole de l'unité nationale réalisée par ces États. Lorsque furent créées la Pologne moderne ou la Finlande, au sortir de la Grande guerre, leurs nouveaux États centraux ; expressions de nations opprimées, ont immédiatement érigées des institutions culturelles nationales pour symboliser l'unité et la culture de leurs nations. Dans les pays à État unitaire, l'échelon régional a donc été, avant tout, vu comme un instrument de modernisation des pouvoirs publics par une déconcentration des administration ou un certain degré de décentralisation pour accroître l'efficacité des services publics et la proximité aux citoyens dans la gestion de certains services publics : par exemple, au Danemark pour les services de santé, aux Pays-Bas pour l'action sociale, en Italie pour les équipements de transports, en France pour des équipements scolaires et de transports, etc.).

L'impact du niveau régional décentralisé dans la gouvernance publique de la culture d'un pays s'explique donc d'abord par la structure étatique du pays (État unitaire ou fédéralisme), ensuite par le statut accordé aux régions selon le contexte historique de la formation de l'unité du pays et de la modernisation de son État central ou fédéral. Mais chaque pays doit être analysé dans son historicité et sa singularité. Pour des pays comme l'Autriche, la Belgique et le Royaume-Uni, il convient d'interroger le processus politique à l'œuvre pour expliquer leur structure fédérale ou en voie de l'être. L'histoire et la tradition de l'Autriche jusqu'à la Seconde Guerre mondiale n'expliquent pas l'existence actuelle d'une structure fédérale. C'est dans l'immédiat Après-guerre que se trouve l'essentiel de la réponse avec le gage que pouvait apporter le fédéralisme pour une neutralité en constituant un frein à une Autriche forte ; en tout cas tel était les conditions qui prévalurent pour les Soviétiques dans l'acceptation de la création d'un État autrichien neutre en 1955.

La Belgique, partie en 1831 d'une structure à État unitaire centralisé, aboutit en 1994 à une structure fortement fédéraliste (avec l'équipollence des entités fédérées). Quant au Royaume-Uni, reposant sur une structure étatique unitaire jusqu'en 2000, il reconnait d'abord en 1972 les spécificités écossaise et galloise avec des ministres en charge des affaires spécifiques de ces deux régions avec des périmètres incluant les arts et le

patrimoine. Sur ce plan, la dévolution (1998, 1999, 2006) a inscrit ces compétences dans les responsabilités des nouvelles autorités régionales (assemblée élue directement par les habitants de la région et gouvernement émanant de l'assemblée¹²⁴) avec une autonomie renforcée y compris fiscalement. L'autorité politique élue et légitime apporte certainement un élément symbolique fondamental à l'entité régionale dès lors qu'elle prend en charge la culture d'une communauté régionale voire d'une nation.

Ainsi est-il possible de considérer que deux facteurs distincts jouent favorablement dans le renforcement d'une région et peuvent lui donner des capacités d'action plus grandes que ce qui est formellement prévu. Ce sont, d'une part les référents identitaires sur lesquels la région peut s'appuyer et, d'autre part, les cadres de concertation qui existent dans le pays, notamment pour la programmation des investissements et des équipements culturels ainsi que le financement des activités culturelles, dans lesquels la région peut jouer un rôle intéressant.

Quatre catégories de « régions » selon la structure étatique et la distribution des compétences culturelles

En se référant au tableau 6, on peut distinguer quatre catégories de régions 125 :

i. des États fédérés à souveraineté culturelle et des « régions-nations » : les premiers se situent dans les trois pays, Allemagne, Autriche et Suisse, tandis que les seconds (les « régions-nations ») comme Åland, Catalogne, Écosse, Flandres, et d'autres, ont une autonomie culturelle proche de celle d'un État fédéré. Signalons également la spécificité de la région Trentin-Haut-Adige, à statut

Pour l'Écosse, c'est le Parlement écossais, pour le Pays de Galles, l'Assemblée nationale de Galles et pour l'Irlande du Nord, l'Assemblée Nord-irlandaise.

Les Euro-régions ne peuvent pas être considérées comme des collectivités territoriales avec des autorités publiques régionales. Soutenues par l'UE, elles sont des espaces de coopération transfrontalière et partenariale entre différentes autorités publiques. Les activités et coopérations développées dans le cadre des Euro-régions comportent souvent un volet culturel. Voir, Kada, Nicolas, op. cit., p. 158.

spécial, et composée de deux provinces elles-mêmes à statut d'autonomie : le Trentin et le Haut-Adige ou Tyrol du Sud avec Bolzano/Bozen comme chef-lieu. Que ce soit dans le cas d'un État fédéré ou dans celui d'une « région-nation », on constate que les autorités publiques disposent de pouvoirs réglementaires en matière culturelle et d'une capacité de légiférer dans certains cas.

- ii. des régions/collectivités décentralisées 126, avec des compétences culturelles définies, tout en pouvant parfois s'appuyer sur la compétence générale ou d'autres compétences comme l'aménagement. C'est le cas par exemple des régions espagnoles ou italiennes à statut ordinaire, des *judete* roumains ainsi que du niveau subrégional des provinces en Espagne et en Italie 127 et des départements en France.
- iii. des régions/collectivités décentralisées mais avec formellement peu ou pas de compétences culturelles formellement définies. Elles ne peuvent agir dans la culture que lorsqu'elles peuvent s'appuyer sur le principe de la compétence générale ou sur d'autres compétences : économie, aménagement, formation professionnelle, tourisme. Sont notamment dans ce cas de figure, les régions belges, les régions métropolitaines françaises, les voïvodies en Pologne ou encore les provinces néerlandaises.
- iv. des régions/entités administratives : celles-ci sont alors des échelons d'administrations déconcentrées ; c'est notamment le cas des huit régions

Un échelon de libre administration a pour conséquence que pour les compétences transférées, formellement, l'administration d'État n'est pas en position de « supériorité hiérarchique », à la différence de l'échelon régional déconcentré de l'administration d'État. Cela est également vrai dans les États fédérés lorsqu'ils ont un échelon administratif déconcentré comme par exemple les *Regierungsbezirke* (arrondissements) en Rhénanie du Nord-Westphalie ou en Bade-Wurtemberg.

En Espagne, plusieurs régions sont mono-provinciales c'est-à-dire avec des autorités publiques cumulant les compétences de la région et de la province : les Asturies, les Baléares, la Cantabrie, la région de Madrid, la région de Murcie, la Rioja et la Communauté forale de Navarre.

anglaises. Parfois, elles peuvent associer des assemblées élues au second degré (émanations des municipalités) comme en Finlande (sauf Åland).

Les facteurs influençant les capacités d'action des politiques culturelles régionales

Deux facteurs jouent favorablement au renforcement des politiques culturelles régionales en leur conférant des capacités d'action politiquement fortes : l'identité culturelle régionale et les cadres de concertation organisées dans un pays entre les niveaux d'autorités publiques.

i.Les référents identitaires. Les régions peuvent bénéficier d'une identité plus ou moins porteuse, selon qu'elles apparaissent comme des entités territoriales avec un découpage géographique ou qu'elles sont des régions historiques c'est-à-dire tirant leur existence d'une histoire, parfois ancienne, comme l'Alsace, la Galice, la Bavière, la Frise ou la Lombardie, pour ne citer que quelques exemples.

Dans le cas de régions géographiques, celles-ci ont surtout une image et une légitimité qui reposent sur les services qu'elles ont à gérer et qui sont liés à leurs compétences clairement identifiées par la population. C'est le cas des huit régions anglaises, de certaines régions françaises comme la région Centre, les régions portugaises, les comtés danois, la plupart des régions polonaises. Même un Land comme le Bade-Wurtemberg, constitué à partir de deux entités historiques¹²⁸, doit tenir compte d'équilibres entre elles et plus particulièrement entre les villes de

L'entité historique est ici « enclavée » dans une subdivision territoriale et géographique avec des identités culturelles diverses. En France, la Provence située en région PACA (Provence-Alpes-Côte d'Azur) illustre bien cette situation. Une province historique peut aussi se retrouver sur deux régions géographiques ; c'est le cas de la Silésie (en Basse et Haute Silésie). Les identités culturelles de ces entités historiques si elles s'estompent alors n'en disparaissent pas pour autant. Elles sont plus souvent rangées dans le registre du folklore, une construction du passé qui naît en Europe dès le début du XIXème siècle, après les bouleversements de la carte de l'Europe par la Révolution française et le Congrès de Vienne en 1815 puis les processus d'unification de l'Allemagne et de l'Italie.

Karlsruhe et de Stuttgart¹²⁹, les anciennes capitales des deux royaumes puis Länder distincts jusqu'en 1934. Le pouvoir régional n'incarne pas une identité culturelle qui tire ses racines d'une histoire mais apparait légitime dans ses interventions en matière culturelle par sa « bonne gestion ».

Dans le cas de régions historiques, l'identité culturelle est plus ancrée au territoire correspondant au pouvoir régional. De ce fait, celui-ci détient une légitimité pour agir dans les domaines culturels liés à la communauté historique dont il peut se prévaloir : langue ou dialecte, spécificités du mode de vie, rayonnement culturel par la création ou l'artisanat d'art, attractivité touristique du territoire grâce à son patrimoine, etc.). Autrement dit, l'enjeu identitaire motivera l'intervention de l'autorité régionale dans la culture, et ceci parfois même lorsqu'elles n'ont pas d'attributions particulières en ce domaine. Le pouvoir régional peut néanmoins s'appuyer sur d'autres compétences (économie, tourisme, aménagement) comme le fait par exemple la région Flandres en coopération avec la Communauté flamande de Belgique et avec les provinces et communes situées sur son territoire. La langue est un attribut important de l'identité culturelle : ainsi en instaurant en 2005 le gaélique comme seconde langue officielle de l'Écosse à côté de l'anglais, l'autorité régionale ne prend pas seulement une décision qui aura des répercussions sur les panneaux de signalisation (à présent bilingues) mais reconnaît un élément d'appartenance à une communauté historique qui s'identifie à cette langue même si elle n'est parlée plus que par 3% de la population vivant en Ecosse. Suivent aussi sur une mesure de ce type des industries liées à la langue (édition de livres, médias etc.). En revanche, pour le dialecte sicilien, encore parlé par 93% de la population demeurant dans l'île, il constitue un attribut fort auquel de l'identité culturelle régionale sicilienne bien qu'il fasse débat¹³⁰.

¹²⁹ Voir Pongy, Mireille, Saez, Guy, *Politiques culturelles en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994.

Pour certains linguistes, le sicilien est un dialecte alors que d'autres le considèrent comme une langue issue du latin dont l'écrit n'est pas stabilisé. Toutefois, l'article 2 de la constitution italienne qui reconnait 12 langues parlées par des minorités protégées, mais ne reconnait pas le sicilien : « En vertu de l'article 6 de la Constitution et en harmonie avec les principes généraux établis par les organisations européennes et internationales, la République protège la langue et la culture des populations albanaise, catalane,

ii. L'action à travers des cadres établis de concertation : ceux-ci permettent aux régions de peser dans les choix culturels et dans la mobilisation de ressources à travers des négociations bipartites entre l'État central ou fédéral et les régions, ou multipartites, entre l'État les régions et les villes ou communes. Un tel fonctionnement repose sur des procédures spécifiques avec la mise en place d'instances de négociation que l'on peut désigner sous le terme générique de « conférences ». Elles portent souvent sur la programmation d'actions et les financements conjoints pouvant être mobilisés, quel que soit le maître d'ouvrage.

Ce modèle a donné lieu, le plus souvent, à des coopérations positives dans les pays où il a été adopté (notamment Angleterre, Autriche, Espagne, Hongrie, Italie, Pays-Bas, Pologne, Roumanie). Il comporte bien entendu autant de variantes que de pays qui y ont recours. En Angleterre et en Italie, c'est une conférence bipartite État/régions¹³¹. Aux Pays-Bas, il s'agit d'une conférence tripartite (État/fédération des provinces/association des communes)¹³² autour du « plan culturel » établi tous les quatre ans. En Espagne, la conférence qui travaillait de façon irrégulière entre 1998 et 2003, a été remise d'aplomb entre 2004 et 2009.

Ces cadres de concertation prennent souvent en compte les financements par les fonds structurels européens et leur répartition dans le secteur de la culture. Ainsi, en Hongrie, les comtés (niveau régional décentralisé depuis 2002) sont associés à cette répartition, de même qu'en Pologne les *Voïvodes* (niveau régional décentralisé en 1999). En Roumanie, huit « régions de développement » (échelon administratif de

germanique, grecque, slovène et croate, et de celles qui parlent le français, le franco-provençal, le frioulan, le ladin, l'occitan et le sarde ». Voir le site du CEFAN (consulté le 5/02/2012) : http://www.axl.cefan.ulaval.ca/europe/italiesicile.htm

Avec en Italie des spécificités pour les deux provinces autonomes du Haut-Adige et du Trentin et les régions Sicile et Val d'Aoste)

Les 12 provinces néerlandaises constituent le niveau intermédiaire entre l'État central et le niveau local. Cette fédération est une émanation représentative des provinces. De même les communes sont regroupées dans une association qui les représente dans l'élaboration du plan avec le ministère de l'Enseignement et de la culture.

l'État correspondant à NUTS 2 dans la nomenclature de l'UE)¹³³ ont un rôle partagé avec les 41 *Judete* et Bucarest (ville à statut spécial) pour la répartition des fonds européens.

Dans les pays où les programmes européens ont eu un impact fort (*Länder* de l'ex-Allemagne de l'Est entre 1992 et 2005) ou dans les pays ayant rejoint l'Union européenne depuis 2004, la coopération entre l'État central et les régions a été nécessaire. Ce faisant, elle a montré l'utilité de l'échelon régional avec une autonomisation de sa politique culturelle, pouvant souvent jouer la concertation et la coopération, à la fois en direction du centre et en direction du local; cette position bénéficiant alors aux villes moyennes et aux zones rurales.

¹³³ Cf. Annexe II.

IV.

LA PLACE DES POLITIQUES CULTURELLES LOCALES DANS LA GOUVERNANCE PUBLIQUE DE LA CULTURE

Ici aussi, « niveau local » est un vocable générique. Il correspond aux niveaux 4, 5 et 6 du schéma 1¹³⁴. Il recouvre donc diverses réalités selon le pays. ¹³⁵. Y sont par exemple intégrées les communes allemandes, françaises ou italiennes, Pour la plupart des pays, le terme « municipalités » désigne l'épine dorsale du niveau local ¹³⁶. Les Britanniques utilisent quant à eux le terme générique de « principal authority » pour désigner les multiples appellations et catégories de leurs collectivités locales (*counties, burroughs, districts, unitary authorities...*) ¹³⁷.

Le niveau 4 de la classification que j'ai appelé le « local aggloméré » a souvent des compétences de transports, de planification et d'aménagement lorsqu'il concerne une

Alors qu'en Roumanie par exemple, la commune est une subdivision de niveau 6 en monde rural, la ville une subdivision de niveau 5 et la municipalité une grande ville correspondant à ce que j'ai appelé « local aggloméré ».

¹³⁵ Voir p. 22.

Municipalities est le terme anglais qui revient le plus fréquemment dans les traductions que donnent les pays non anglophones d'Europe, sauf lorsqu'ils distinguent les « villes » ou les « cités » (c'est par exemple le cas de la Pologne ; voir tableau 1ter, p. 20) des autres municipalités.

¹³⁷ Cf. Tableau 1ter, p. 20.

zone urbaine (ou métropolitaine) ainsi que des compétences culturelles. Ce niveau peut être constitué de deux entités différentes :

- -soit l'entité est issue d'un processus de regroupement de communes (volontaire ou pas) d'une aire géographique: dans ce cas on observe que l'autorité est généralement composée d'un conseil constitué des élus délégués par les communes-membres. Celles-ci, selon la législation spécifique à chaque pays, transfèrent des compétences (y compris pour la culture) avec des charges et des ressources fiscales depuis le niveau 5 vers l'entité agglomérée¹³⁸;
- -soit l'entité de niveau 4 est une subdivision territoriale qui a été constituée indépendamment des municipalités. Elle a ses propres compétences et des autorités composées d'un conseil élu au suffrage universel et d'un exécutif, (également désigné distinctement des municipalités). C'est, par exemple, le *county* anglais, le *Kreis*¹³⁹ allemand ou la *comarca* dans certaines régions en Espagne. Ces autorités locales peuvent également exercer des compétences culturelles, soit détenues en propre, soit exercées en fonction de la compétence générale ou de la subsidiarité.

En outre, le mouvement est allé en s'amplifiant, de donner des statuts spéciaux aux métropoles capitales. Elles intègrent ainsi leurs actions culturelles avec l'aménagement urbain et le développement économique. C'est notamment le cas du Grand Londres, de

C'est le cas de nombreuses villes et métropoles dans les pays étudiés: Athènes, Clermont-Ferrand, Cracovie, Copenhague, Hanovre, Helsinki, Lisbonne, Milan, Stockholm, pour ne citer que quelques exemples. En France ce sont des communautés, en Allemagne et en Autriche des *Gemeindeverbände* (associations de communes), en Belgique des intercommunales etc. Ce niveau « local agrégé » exerce des compétences transférées, le plus souvent, en matière de planification, d'aménagement urbain, de transports et d'équipements (sportifs, culturels, sociaux).

Le *Landkreis* existe en Prusse depuis le début du XIXème siècle. Cette subdivision existe actuellement dans les Länder de l'ex-Allemagne de l'Est, en Rhénanie du Nord-Westphalie et en Sarre. Par exemple le Théâtre sorbe à Bautzen est un établissement du Landkreis de Bautzen.

Berlin et Vienne (villes et États fédérés)¹⁴⁰, de Budapest (ville et comté), de Paris (ville et département), de Rome-Capitale (statut entré en vigueur fin 2010) et de Bucarest (ville et *judet*).

Enfin, pour ne prendre que l'exemple des grandes villes, elles comportent souvent un niveau 6, « sub-local », constitué d'arrondissements. Ainsi, en France par exemple, cette subdivision de la grande ville concerne Paris, Lyon et Marseille. À Amsterdam, ce sont 14 *stadelen* ayant des conseils élus spécifiquement et traitant des tâches de proximité¹⁴¹. On pourrait citer beaucoup d'autres exemples de grande métropole ayant des échelons sub-locaux (Londres, Madrid, Vienne...).

Force est de constater que, partout en Europe, les collectivités locales et principalement les villes, se tiennent au premier plan de l'intervention dans la culture, quel que soit l'organisation du centre qui prévaut (fédération ou État centre) et quel que soit le poids du niveau régional et de l'existence ou non d'un niveau subrégional. Cette place du local et particulièrement des villes, qui a une longue histoire en Europe¹⁴², permet de caractériser un troisième axe dans l'analyse des gouvernances publiques de la culture.

La double capacité du niveau local : maîtrise d'ouvrage et autonomie dans les choix de politiques culturelles

Les autorités publiques locales (niveau 4, 5 et 6) s'appuient aussi bien sur des responsabilités qui leur ont été formellement attribuées que sur le principe de l'exercice de la compétence générale. Ensemble, ces deux piliers leur permettent de soutenir des initiatives de terrain (compagnies de théâtre, de danse, ensembles de musique, musées, pratiques en amateurs, etc.) aussi bien que de créer elles-mêmes leurs services culturels de proximité (bibliothèques et médiathèques, théâtres et salles de spectacles, écoles d'enseignement artistique, etc.). Depuis les années 2000, on assiste en Europe,

Par ailleurs, en Autriche, les villes capitales de Länder (sauf Brégence) ont toutes un statut spécial (villes statutaires ou *Statutarstadt*) qui fait du maire et du conseil municipal, des autorités ayant les pouvoirs de la ville et du district (*Bezirk*).

Le 15ème arrondissement d'Amsterdam est constitué de la zone portuaire et se trouve sous l'administration directe du maire et conseil municipal d'Amsterdam.

¹⁴² Cette histoire remonte au Moyen-Âge. Cf. Weber, Max, *La ville*, Paris, Aubier, 1982.

globalement, à un arrêt de l'intégration des activités culturelles dans la sphère de la gestion directe des collectivités locales. En Allemagne par exemple, le mouvement a été très important de transfert du secteur public vers le secteur privé non lucratif d'organisations culturelles opérant dans le patrimoine et le spectacle vivant. D'un autre côté, on assiste cependant à un investissement élevé des collectivités locales en tant que maîtres d'ouvrage dans des projets structurants comme la construction d'un équipement culturel, pouvant être mis ensuite en gestion privée.

D'une manière générale, le niveau local continue de fixer ses priorités d'intervention de soutien direct, en fonction de besoins spécifiques identifiés préalablement. L'investissement dans la culture, que qu'en soit les causes est resté globalement élevé durant les cinq décennies du XXème siècle et la première décennie du XXIème siècle. In fine, l'un des moteurs prévalant de cet investissement a été l'identité locale, la qualité de vie, l'éducation et depuis le début des années 2000 la « ville créative ».

- i. La capacité des collectivités locales à assurer la maîtrise d'ouvrage et le pilotage de projets culturels pour leur propre compte. Elle s'est concrétisée par :
 - a) la libre administration, une certaine autonomie financière (par une fiscalité propre) et des transferts financiers globaux (dotations) ou fléchés, depuis les États, les régions et d'autres fonds comme les fonds de loterie nationale ou les fonds européens. Le plus souvent le financement des projets culturels reste dépendant de financements extérieurs (ce niveau de dépendance est très variable selon les pays et les règles d'autonomie fiscale des communes et municipalités. C'est seulement en Allemagne, que la péréquation assure une autonomie fiscale plus grande au niveau local que dans la plupart des autres pays européens où la part des transferts depuis le centre et/ou depuis les régions vers le niveau local va de 40 à 75% des recettes fiscales¹⁴³.
 - b) des compétences culturelles spécifiquement dévolues (par des lois), ou liées à l'application du principe de la compétence générale, ou encore des

¹⁴³ Cf. Delcamp Alain et Loughlin, John (sld), op. cit.

compétences autres, transversales, qui concerne indirectement le champ culturel : par exemple le développement économique et touristiques, l'aménagement et l'urbanisme.

Bien entendu, cette capacité est plus récente dans les pays d'Europe centrale. En effet, la pleine application des lois de décentralisation et les transferts d'équipements culturels y ont été réalisés à partir des années 1990.

En Europe occidentale, les constitutions et les pratiques décentralisatrices, conjointement à la construction européenne¹⁴⁴, ont permis de promouvoir et renforcer l'action publique locale dans la plupart des domaines culturels, notamment le patrimoine, les arts du spectacles vivants, les arts visuels, l'enseignement artistique d'éveil, d'initiation ou encore les bibliothèques, les pratiques artistiques en amateurs.

ii. La capacité de fixer des objectifs de politiques culturelles de manière autonome des deux autres niveaux de pouvoirs publics (État et région). Les collectivités locales parviennent à définir leurs propres besoins d'équipements et d'offre culturelle, et ceci, à la fois en fonction des enjeux locaux et des opportunités extérieures¹⁴⁵. Elles sont en mesure de répondre à leurs enjeux d'identité, d'image et de développement, en mobilisant leurs propres ressources (y compris les savoir-faire de leurs personnels spécialisés ou des réseaux auxquelles elles peuvent appartenir parfois) ainsi que les ressources externes provenant des collectivités publiques de niveau 1, 2 et 3.

La Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe date de 1985. Voir sur : http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/WCD/CS_Conventions_fr.asp#

Il faut entendre par là, des programmes qui peuvent émaner du niveau régional et subrégional, ou de l'État (central ou fédéral) et qui prévoient des financements ou des subventions. Ainsi, par exemple, Essex County Council et les principales villes du comté ont mis en œuvre un festival sur le thème de la diversité culturelle lié à l'arrivée de la flamme olympique en mai et juin 2012 et qui avait été subventionné par le DCMS dans le cadre des festivités liées aux JO de Londres.

L'exemple de Valence en Espagne est à cet égard emblématique. La ville a engagé à partir des années 1980 des investissements considérables, à la fois dans l'aménagement urbain (en asséchant d'anciens marais) qui permit la création de logements, de parcs et jardins, la construction d'une grandiose Cité des arts et sciences et d'un Palais de la musique. Le riche patrimoine de la ville historique a été restauré et les musées ont été rénovés. La vie culturelle locale est en outre ponctuée par de nombreux évènements soutenus par la ville (plusieurs festivals en musique, danse, cinéma et une Biennale d'art contemporain).

À l'instar de Valence, les villes et les métropoles d'Europe ont restauré leur patrimoine et leur centre historique, construit de nouveaux équipements culturels, recouru à l'architecture contemporaine, parfois prestigieuse, par le biais de concours internationaux. Elles ont également développé une approche événementielle à contenu artistique et/ou de divertissement. Enfin, elles ont multiplié des actions de médiation culturelle ainsi que des actions permettant l'expression de la diversité culturelle de leurs populations 146.

Les collectivités locales (en particulier le niveau municipal) se sont ainsi investies (et ont investi) dans la culture car elles ont pu bénéficier de tout un arsenal conventionnel et procédural leur ouvrant des possibilités de montages et de financements croisés¹⁴⁷, tout en leur laissant la visibilité de leur signature, indispensable au gouvernement de la Cité et à son identification par la population locale.

Les Rencontres (Association des villes et régions de la Grande Europe pour la culture), Livre vert de politiques culturelles des collectivités territoriales en Europe, Édition CERC (Centro de Estudios y Recursos Culturales) et Diputación de Granada, 2004, consultable http://www.lesrencontres.eu/images/stories/pdf/livrevertfrplanches.pdf.

¹⁴⁷ Profitant notamment des fonds européens du FEDER.

Montée en puissance ou montée en charge des collectivités locales ?

L'évolution des budgets culturels reste un des indicateurs les plus parlants pour rendre compte de la place du niveau local dans la gouvernance publique de la culture. Le tableau 5 montrait la répartition des dépenses publiques dans un certain nombre de pays entre les trois niveaux, central, régional et local et permettait de conclure à l'importance quel que soit le pays étudié à la place incontournable du niveau local.

Les tableaux 7 et 8 portent sur l'évolution des dépenses publiques locales sur une période de 5 ans pour deux pays, l'Espagne et les Pays-Bas. Tous deux s'inscrivent dans le cas de figure d'une forte augmentation des dépenses culturelles publiques locales : (+33,4% en Espagne et +19,8% aux Pays-Bas). Ces augmentations de budgets se traduisent en même temps par une augmentation de la part qu'occupe les collectivités locales dans le total des dépenses culturelles publiques de chacun des deux pays (+2,6 points en Espagne et +1,2 point aux Pays-Bas). En revanche, celle de l'État quasi-stagne en Espagne et diminue (-12,56%) aux Pays-Bas¹⁴⁸.

On peut en effet s'interroger sur le sens des augmentations des dépenses culturelles des collectivités locales en Europe, qui est un phénomène assez généralisé dans les 21 pays étudiés. S'agit-il d'une montée en puissance (voulue) ou d'une montée des charges, (subie) ? L'autonomisation des politiques culturelles locales évoquée précédemment est donc à mettre en rapport avec deux types de mouvements, de nature différente : la montée en puissance et la montée en charge.

Précisons qu'en Espagne, un certain nombre de régions avaient déjà beaucoup investi dans la culture sur la décennie précédente. Dans le total des dépenses culturelles des régions en 2010, la Catalogne représentait 22,2%, l'Andalousie 14,3%, la région de Valence 9,8% et le Pays basque 7,8%. Villarroya, Anna, Ateca-Amestoy, Victoria, « Spain », Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, édition 2012.

Tableau 7 – Évolution des parts des trois niveaux d'autorités publiques dans le total des dépenses culturelles publiques (Espagne 2005-2010)

Niveaux		2005	2010		
	Total (milliers €)	Part dans total	Total (milliers €)	Part dans total	
État central	784 321	15,24%	1 050 642	15,31%	
Niveau régional	1 465 596	28,49%	1 769 059	25,78%	
Niveau local	2 894 978	56,27%%	4 042 551	58,91%	
Total	5 144 895	100%	6 862 252	100%	

Sources : Conseil de l'Europe/ERICarts - Ministère de l'Education, de la Culture et des Sports d'Espagne¹⁴⁹.

Tableau 8 – Évolution des parts des trois niveaux d'autorités publiques dans le total des dépenses culturelles publiques aux Pays-Bas (2005-2011)¹⁵⁰

Niveaux	2005 (millions €)	2005 %	2011 (en millions €)	2011 %	Variation 2011/2005
État	1 687	44,61%	1 899	40,48%	-12,56%
Provinces	356	9,42%	614	13,78%	+72,47%
Municipalités	1700	44,97%	2037	45,74%	+19,82%
Total	3 743	99%	4 550	99,90%	+21,56%

 i. Le mouvement de montée en puissance correspond à une dynamique de coopération positive avec les autres collectivités publiques (État central, région, etc.). Elle est également liée à une croissance globale du secteur culturel qui se

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Anuario des Estadisticas culturales 2013*, sur: http://www.mcu.es/estadisticas/docs/capitulos_graficos/AEC2013/AEC_2013.pdf

Sources: Van Woersem, Lisa et Oosterhuis, Robert, « Netherlands », Conseil de l'Europe/ERICarts, Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, 13ème édition, 2013.

vérifie sur les deux tableaux : la croissance des dépenses publiques locales et la croissance des ressources privées locales ¹⁵¹.

Il convient de souligner que cette transformation de la relation a fait passer les collectivités locales de la dépendance au partenariat¹⁵². Dans les pays étudiés, c'est un constat général pour les villes à partir d'une certaine taille. Or, la croissance des dépenses publiques culturelles locales repose sur des ressources internes et externes. La collectivité locale bénéficie en effet de dispositifs mis en place par un État et/ou par une région, et parfois par les deux comme on a pu le constater dans les Länder de l'Allemagne de l'est, mais aussi au Danemark, en Espagne, France, Suisse etc.).

Cette dynamique de coopération est d'autant plus positive qu'elle peut être complétée par d'autres dispositifs, de niveau subrégional (par exemple le département en France ou la province en Italie) ou de niveau européen comme les programmes liés aux fonds structurels (notamment à partir de 2004 dans des pays comme la Bulgarie, l'Estonie, la Hongrie ou la Roumanie). En outre, des fonds de loterie nationale affectés à la culture, parfois substantiels, ont également pu être mobilisés dans plusieurs pays (notamment, Belgique, Finlande, Italie, Pologne, Royaume Uni).

La montée en puissance a été observée dans les 21 pays étudiés, mais bien entendu à des périodes différentes, du fait de circonstances historiques comme la chute du rideau de fer et la transition dans les pays d'Europe centrale ou, dans les

Celle-ci ne se limite pas au seul sponsoring et mécénat des entreprises et des particuliers. Elle inclue aussi la dépense croissante des ménages en matière culturelle et l'accroissement des recettes de billetterie qui en résulte, l'augmentation de la participation bénévole et des pratiques en amateurs, enfin la croissance des recettes des services périphériques (ventes de produits dérivés, restauration, locations d'espaces...).

En France par exemple, la plupart des villes sont devenues, à partir de la seconde moitié des années 1980, des partenaires de l'État et non plus des acteurs dépendants de lui. Poirrier, Philippe, « De l'État tutélaire à l'État partenaire. La coopération entre l'État et les villes », in Poirrier, Philippe et Rizzardo, René (dir.), Une ambition partagée ? La coopération entre le ministère de la Culture et les collectivités territoriales (1959-2009), Paris, Comité d'Histoire du ministère de la Culture, coll. « Travaux et documents n°26 », 2009.

pays de l'ancienne Europe occidentale, du fait de la volonté politique conjuguée à des stratégies de développement par l'éducation, le tourisme, ou plus récemment la « ville créative » etc. Les périodes où l'on observe ces montées en puissance sont variables selon les pays. Ainsi, on peut identifier l'un ou l'autre de ces facteurs pour l'Autriche, entre la fin des années 1970 et 2005, la Finlande entre les années 1990 et 2005, les Pays-Bas entre 1985 et 1995, la Pologne de 2005 à 2011, le Royaume-Uni entre 1995 et 2008.

ii. Le mouvement de montée en charge est, à l'inverse du précédent, un mouvement subi. Il est généralement la conséquence du retrait, plus ou moins programmé, d'un État ou d'une région. D'après les monographies du Conseil de l'Europe, cette montée en charge subie semble depuis 2010 toucher de plus en plus de pays, notamment ceux qui ont à affronter une crise de leur dette publique.

Ce mouvement peut se faire dans un climat conflictuel comme en Italie à partir de 2002 sous les gouvernements Berlusconi. Les conflits éclatent généralement lorsque la montée des charges ne peut pas être compensée par des apports d'autres collectivités publiques (régions ou État), ou par les fonds de loterie nationale, voire les fonds structurels européens ou des fonds privés du mécénat et sponsoring. Il est à craindre que la crise économique en Europe mette durablement les collectivités locales dans des situations de montée des charges sans possibilités de mobiliser d'autres ressources externes.

CONCLUSION PROPOSITION DE TYPOLOGIE

L'approche par la gouvernance permet de développer une vision de la multipolarité de l'action publique de la culture dans un pays. Dans ce qui précède, j'ai proposé une lecture sur trois axes (central, régional, local) des ressemblances et des différences entre les vingt et un pays auxquels j'ai fait le plus souvent référence. Il est possible, en synthèse, de proposer des hypothèses de travail pour une typologie des gouvernances des politiques culturelles.

Le type fédéral tripartite

Très minoritaire en Europe, ce type ne concerne que trois pays (Allemagne, Belgique, Suisse). Les politiques culturelles des Etats ou entités fédérées occupent une place prédominante par rapport au centre fédéral, même si celui-ci peut connaitre, dans le cas allemand, une certaine montée en puissance. Dans ce jeu à trois, les communes (et particulièrement les villes) ont acquis une forte capacité dans leurs politiques culturelles (anciennes) en interaction avec les entités fédérées tout en gardant leur autonomie de choix.

Le type tripartite centripète

L'État central a une politique culturelle visible, structurante et dispose parfois d'un maillage régional. Il agit en interaction avec les deux autres niveaux de collectivités publiques dans des projets culturels souvent cofinancés. Dans ce jeu tripartite, c'est cependant le niveau local par sa capacité de négocier des cofinancements qui reste prédominant par rapport aux régions décentralisées. Celles-ci disposent de compétences culturelles restreintes mais peuvent s'appuyer sur d'autres compétences. D'où une variabilité de situations avec des régions ayant des politiques culturelles plus ou moins affirmées.

Les pays qui sont à ranger dans ce modèle de gouvernance des politiques culturelles sont le Danemark, la France, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie.

Le type tripartite centrifuge

Dans ce type est rangée un pays est qui a certes une structure fédérale, néanmoins avec un État fédéral jouant un rôle important (du fait d'institutions culturelles nationales); on y range également des pays à régions autonomes et/ou avec des régions historiques qui ont des compétences culturelles limitant celles de l'État central : son impact dans les choix culturels et sa visibilité politique sont limités, soit par les capacités d'action de régions, soit par le régime de la délégation à des agences autonomes, soit par la pratique de concertations entre collectivités publiques (conférences bipartites entre/régions ou tripartites centre/régions/collectivités locales). Dans le jeu à trois, le niveau local mais surtout les villes, ont des politiques culturelles structurées, anciennes, développant des capacités à mobiliser des ressources externes autour de leurs projets.

Les pays qui sont rangés dans ce modèle de gouvernance des politiques culturelles sont l'Autriche, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, la Suède.

Le type bipartite

Il est caractérisé par l'absence d'un niveau régional ou par un fait régional par exception (comme dans le cas du Portugal où Les Açores et Madère sont deux régions autonomes). Les compétences en matière culturelle se répartissent entre l'État central et les collectivités locales, l'ajustement de leurs politiques culturelles se faisant sous le leadership du centre.

Les pays qui sont à ranger dans ce modèle de gouvernance des politiques culturelles sont la Bulgarie, l'Estonie, la Lituanie, le Luxembourg, le Portugal. La Finlande – avec ses conseils régionaux émanant des municipalités – s'inscrirait plutôt dans ce type.

*

La vision de la gouvernance des politiques culturelles (et du système d'action qu'elle sous-tend) nous montre qu'il y a eu, globalement et sur les cinq dernières décennies, une dynamique positive de coopération. Ce « jeu culturel » n'exclut cependant pas des rivalités ou, pour le moins, des stratégies divergentes, avec des ajustements plus ou moins faciles des politiques culturelles entre elles.

Après cinquante années d'affirmation des politiques culturelles dans les différents pays européens, selon des référentiels et des chronologies propres à chacun d'eux, on peut estimer que ces politiques sont arrivées à une certaine maturité¹⁵³. En 2009, on peut constater que dans un nombre croissant de pays, l'enjeu de la culture fait l'objet d'un certain consensus, même si celui-ci passe parfois par une instrumentalisation de la politique culturelle au profit de l'économique ou de l'image.

La crise financière et économique que connaît l'Europe transformera-t-elle cette dynamique positive en un jeu plus conflictuel avec des parties prenantes sur la défensive?

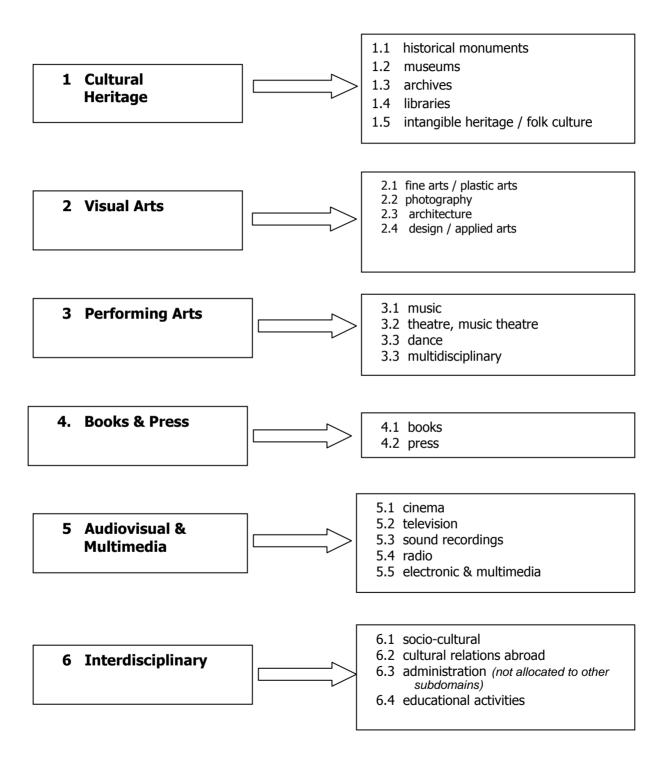
Définies par quatre objectifs majeurs : « la promotion de l'identité culturelle, de la diversité culturelle, de la créativité et de la participation à la vie culturelle ». Conseil de l'Europe (Groupe de travail européen sur la culture et le développement), La culture au cœur. Contribution au débat sur la culture et le développement en Europe, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 1998, p. 52.

ANNEXE I

SCHÉMA 5 : SECTEUR DES ACTIVITÉS CULTURELLES PRISES EN COMPTE DANS LES ÉTUDES COMPARATIVES DU CONSEIL DE L'EUROPE 154

¹⁵⁴ Conseil politiques de l'Europe/Ericarts, Compendium des culturelles, http://www.culturalpolicies.net/web/countries-profiles-download.php

Schéma 4 – Secteur et sous-secteurs culturels dans les études comparatives du Conseil de l'Europe



Gouvernance et politiques publiques de la culture en Europ	Gouvernance e	et politiques	publiques de	: la	culture en	Europe
--	---------------	---------------	--------------	------	------------	--------

ANNEXE II

LA NOMENCLATURE NUTS (NOMENCLATURE DES UNITES TERRITORIALES STATISTIQUES)

Extrait de la page du site d'Eurostat :

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction

La nomenclature NUTS est un système hiérarchique de découpage du territoire économique de l'UE qui sert de référence :

- pour la collecte, le développement et l'harmonisation des statistiques régionales;
- pour les analyses socio-économiques des régions ;
 - NUTS 1: grandes régions socioéconomiques
 - NUTS 2: régions de base pour l'application des politiques régionales
 - NUTS 3: petites régions pour des diagnostics particuliers
- pour la définition des politiques régionales de l'UE.
 - Les régions pouvant bénéficier des fonds structurels (objectif 1) sont classées au niveau NUTS 2.
 - Les zones éligibles au titre des autres objectifs prioritaires ont été définies principalement par référence au niveau NUTS 3.
 - Jusqu'à ce jour, le rapport sur la cohésion a principalement été établi au niveau NUTS 2.

Valable du 1er janvier 2012 au 31 décembre 2014, la nomenclature NUTS actuelle répertorie 97 régions au niveau NUTS 1, 270 au niveau NUTS 2 et 1 294 au niveau NUTS 3. En raison de l'adhésion de la Croatie à l'UE le 1er Juillet 2013, 1 région NUTS 1, 2 NUTS 2 et 21 NUTS-3 sont venues compléter la nomenclature NUTS.

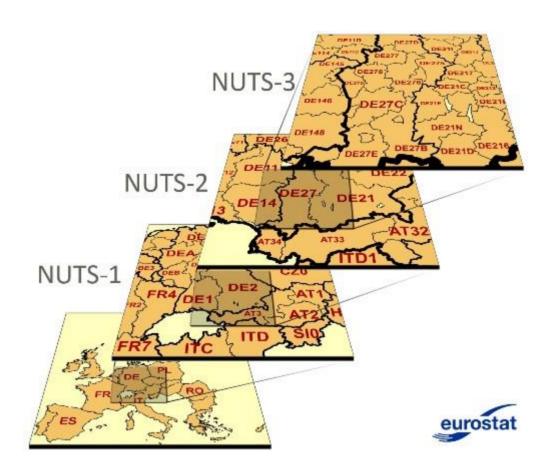


Schéma 6 – La nomenclature NUTS (Eurostat)

ANNEXE III

DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES ET INSTITUTIONNELLES DE PRÉSERVATION ET DÉVELOPPEMENT DES CULTURES DU PEUPLE SAMI (FINLANDE ET SUÈDE) ET DU PEUPLE SORABE (ALLEMAGNE)

LE PEUPLE DES SAMI (LAPONS)

La Suède a reconnu la nation Sami en 1989 mais n'a pas signé la Convention sur les peuples indigènes et tribaux, C 169 de l'Organisation internationale du travail (OIT), qui reste le seul instrument international contraignant en la matière. En 1993 a été institué un parlement Sami, autorité représentant la communauté Sami, et recevant du Parlement suédois des fonds pour des actions de promotion de la culture et de la langue same et pouvant également soutenir des actions de formation professionnelle.

En Finlande, la loi reconnaissant le peuple Sami a été votée en 1995 mais le pays n'a pas encore signé la Convention C 169 de l'OIT.

Le Parlement finlandais a octroyé aux Sami, par un amendement constitutionnel¹⁵⁵, le droit à l'autonomie culturelle dans une aire correspondant au « pays des Sami » (Lapland / nord de la Finlande). Le Parlement Sami a pour mission de préserver et défendre les droits culturels des Sami ainsi que la langue same (loi sur l'usage de la langue same de 2003).

Les territoires des trois municipalités, Utsjoki, Inari and Enontekiö et une partie du territoire de la municipalité de Sodankylä sont officiellement considérés comme le pays des natifs Sami qui y élisent le Parlement Sami. Celui-ci reconnait cependant comme Sami tous ceux qui ont au moins un parent ou grand parent sami et qui se déclare comme tel.

Le Parlement Sami est cependant davantage un conseil consultatif qu'une administration s'occupant en direct des affaires des Sami. Toutefois, en lien avec la loi sur le peuple Sami, le Département de la Culture, des sports et de la Jeunesse de Finlande (au sein du

101

Constitution de Finlande de 1999. Disponible sur : http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf (consulté le 14/05/2013).

ministère de l'Education) traite avec le Parlement des Sami dans le cadre de la préparation des programmes et stratégies culturelles de l'État¹⁵⁶.

LE PEUPLE SORABE EN ALLEMAGNE

Domowina est l'Union indépendante qui fédère toutes les organisations et associations sorabes en Lusace (région historique d'établissement des Sorabes). Elle représente les intérêts du peuple sorabe qui a été reconnu dans l'ex-Allemagne de l'Est en 1951.

Au moment de la réunification, l'établissement de la constitution du Land de Saxe a inclus les droits fondamentaux du peuple sorabe, en matière de langue et de culture¹⁵⁷. Le peuple sorabe étant reconnu comme « sans frontières » par l'Etat fédéral, les dispositions le concernant furent intégrées dans l'acte de réunification de l'Allemagne en 1991. Par ailleurs, la langue sorabe a été reconnue en Allemagne comme une langue régionale (environ 45 000 locuteurs en Saxe et Brandebourg) en application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires¹⁵⁸.

La Fondation pour le peuple sorabe (*Załožba za serbski lud*) a été créée en 1991 sous la tutelle de la chancellerie de l'État libre de Saxe¹⁵⁹. En 1998, est signé un traité

Keith Banting and Will Kymlicka. "Multiculturalism Policies in Contemporary Democracies, Indigenous Peoples, Finland", Queen's University (Canada), sur le site: http://www.queensu.ca/mcp/indigenouspeople/evidence-1/Finland.html (consulté le 24 novembre 2012).

Texte sur le site du Land de Saxe : http://www.freistaat.sachsen.de/538.htm.

Conseil de l'Europe, Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Strasbourg, 1995. Sur : http://www.axl.cefan.ulaval.ca/europe/convention.htm.

¹⁵⁹ En allemand, Stiftung für das sorbische Volk.

(*Staatsvertrag*)¹⁶⁰ entre l'État libre de Saxe¹⁶¹ et le Land de Brandebourg qui permet de créer la Fondation pour le peuple Sorabe. Elle a pour but est de préserver, développer, promouvoir et diffuser la culture et les traditions des Sorabes et la langue sorabe. La fondation a son siège à Bautzen (Budyšyn en haut-sorabe) et une représentation à Cottbus (Chósebuz) ainsi que plusieurs agences. La subvention fédérale était en 2013 de 8,2 millions d'euros (5,85 millions d'euros et du Land de Brandebourg, 2,77 millions d'euros)¹⁶². D'autres institutions culturelles sorabes existent comme le Théâtre allemand-sorabe à Bautzen (*Němsko-Serbske ludowe dźiwadł*o ou *Deutsch-Sorbische Volkstheater*)¹⁶³. En ce qui concerne les médias audiovisuels, la Radio sorabe (*Sörbischer Rundfunk*) produit les programmes en langue sorabe émis par les radios publiques MDR

(Mitteldeutscher Rundfunk) et RBB (Radio Berlin-Brandenburg).

Traité référencé sous : SächsGVBl. Jg. 1998 Bl.-Nr. 23 S. 630 Fsn-Nr.: 103-1V *Fassung gültig ab: 01.01.1999* (appliqué à partir du 1er janvier 1999). Texte disponible sur : http://www.revosax.sachsen.de/GetXHTML.do?sid=580555827630

Il faut donner le sens de République au terme « Freistaat » (traduit littéralement par « État libre ») c'est-à-dire conduit non par un monarque (la Saxe fut une monarchie constitutionnelle de 1815 à 1918) mais par des citoyens libres.

¹⁶² Chiffres donnés par la Fondation sur : http://stiftung.sorben.com/wobsah de 44.htm.

¹⁶³ C'est une entreprise publique de droit local relevant du *Landkreis* Bautzen (Budyšyn).

ANNEXE III

ÉLEMENTS COMPLÉMENTAIRES SUR LES DÉPENSES PUBLIQUES POUR LA CULTURE EN BELGIQUE, ET AU ROYAUME-UNI

Sources : Conseil de l'Europe/ERICarts, *Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe*, éditions de 2010 à 2013.

Tableau 9 - Répartition de la dépense publique pour la culture en Belgique (2004)

Collectivité publique	Dépenses en milliers €	% du total
Etat fédéral	76 391	2.4
Loterie nationale	27 776	0.9
Région Bruxelles-capitale	25 376	0.8
Commission de la Communité flamande de Brussels	16 282	0.5
French Community Commission in Brussels	10 944	0.4
19 communes de la région Bruxelles Capitale	104 199	3.3
Communauté Flamande	879 315	28.1
Provinces flamandes	198 888	6.4
Communes Flamandes	763 794	24.4
Communauté française	554 516	17.7
Provinces wallonnes	92 584	3.0
Communes wallonnes	291 170	9.3
Communauté Germanique	16 500	0.5

Sources : Faits & Gestes, n° 13, 2004. Ministère de la Communauté française. 164

Janssens, Joris, Hesters, Delphine et Lebon France, « Belgium », Council of Europe/ERICarts, *Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe*, 13^{ème} édition 2012. Disponible sur : http://www.culturalpolicies.net/web/belgium.php?aid=622

Tableau 10 – Éléments budgétaires pour le Royaume-Uni

Ministères	Année budgétaire	Agences	Montants
		British Council	200 763 000
DMCS (Department for	2009/2010	Books / Press / Audiovisual	141 326 000
Media, Culture and Sport)		Arts Council England	417 223 000
		Cultural Heritage	515 000 000
North Ireland	2008/2009	Department Arts Culture & Leisure	187 800 000
Scotland	2008/2009	Scottish Arts Council	46 652 000
Wales	2008/2009	Arts Council Wales	30 711 000
		Arts Council England	2 539 072 299
	Période 1996-2009	Arts Northern Ireland	107 628 978
		Arts Council of Wales	161 138 814
National Lottery		Scottish Arts Council	265 108 034
		Heritage Lottery Fund	4 195 237 224
		Scottish Screen	34 589 254
		UK Film Council	285 989 525

Sources: Conseil de l'Europe/ERICarts¹⁶⁵

Fisher, Rod et Ormston, Andrew, "United Kingdom", Conseil de l'Europe/ERICarts, Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, 13ème édition 2012. Disponible sur : http://www.culturalpolicies.net/web/unitedkingdom.php?language=en

SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE

Alcaud, David et Bouvet, Laurent, (dir.), *Dictionnaire de sciences politiques et sociales*, Paris, Sirey, 2003.

Audit Commission, *Council tax collection. Using data from the Value for Money Profiles*, 2013. Disponible sur : http://www.audit-commission.gov.uk/wp-content/uploads/2013/06/Council-tax-briefing-final-version-18-June.pdf

Banting, Keith et Kymlicka, Will. "Multiculturalism Policies in Contemporary Democracies, Indigenous Peoples, Finland", Queen's University (Canada), sur le site: http://www.queensu.ca/mcp/indigenouspeople/evidence-1/Finland.html

Benghozi, Pierre-Jean, Sojcher, Frédéric (dir.), Quel modèle audiovisuel pour l'Europe, Paris, L'harmattan, coll. Champs visuels, 2003.

Bernié-Boissard, Catherine, et al., *Développement culturel et territoires*. Paris, L'Harmattan, 2011.

Blumenreich, Ulrike, Sievers, Norbert, « Germany », Conseil de l'Europe/ERICarts, Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, éditions de 2010, 13^{ème} édition, 2013.

Cabasino, Emilio, I Mestieri Del Patrimonio: Professioni E Mercato Del Lavoro Nei Beni Culturali In Italia, Milan, Franco Angeli, 2005.

Castells, Manuel, Le pouvoir de l'identité, Paris, Fayard, 1997.

_, The rise of the network society: a Cross-Cultural Perspective. Chichester, Wiley Blackwell, 2010.

Cohen, Elie « Économie de l'exception culturelle », Human Development Report, United Nations Development Programme (UNDP), 2004.

Commission européenne, *Livre blanc sur la gouvernance européenne*, (COM 428 2001 final) Bruxelles, 2001. Disponible sur le site : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001_0428fr01.pdf. (consulté le 12/09/2013).

Commission européenne, *Libérer le potentiel des industries culturelles et créatives*, Livre Vert, Bruxelles, COM 2010 (183/3). http://ec.europa.eu/culture/documents/greenpaper_creative_industries_fr.pdf

Conseil de l'Europe, *Charte européenne de l'autonomie locale*, 1985, sur : http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/WCD/CS Conventions fr.asp#

Conseil de l'Europe (Direction de la culture et du patrimoine culturel et naturel), Convention européenne du paysage et documents de référence, disponible sur : http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/Landscape/Publications/Convention-Txt-Ref fr.pdf (consulté le 14/02/2012).

Conseil de l'Europe (Groupe de travail européen sur la culture et le développement), La culture au cœur. Contribution au débat sur la culture et le développement en Europe, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 1998.

Conseil de l'Europe/ERICarts, *Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe*, 14ème édition, 2013. Voir : http://www.culturalpolicies.net

Conseil de l'Europe/ERICarts, *Index des cités interculturelles*, disponible sur le site : http://www.culturalpolicies.net/web/intercultural-cities-charts.php

Conseil de l'Europe, Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société, STCE n° 199, sur: http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=FRE&CM=8&NT=199

Crozier, Michel, À quoi sert la sociologie des organisations ?, Théorie, culture et société, Paris, éditions Séli Arslan, 2000.

Crozier, Michel et Friedberg, Erhard, "Organization and Collective Action. Our Contribution to Organizational Analysis", in Bacharach, Samuel, Gagliardi Pasquale & Mundell Brian (éd.), *Research in the Sociology of Organizations*. Vol. XIII, Special Issue on European Perspectives of Organizational Theory, Greenwich, CT Greenwich, C.T. JAI Press, 1995.

Dallas, Costis « Greece », Conseil de l'Europe/ERICarts, *Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe,* 13ème édition , 2013.

D'Angelo, Mario, *Cultural Policies in Europe: Local Issues*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2001.

D'Angelo, Mario et Vespérini, Paul, *Politiques culturelles en Europe. Méthode et pratique de l'évaluation*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 1998.

D'Angelo, Mario, Vespérini, Paul, « Quel est le rôle des réseaux européens dans la culture ? », *Forum d'Avignon 2013*, sur : http://www.forum-avignon.org/fr/quel-est-le-role-des-reseaux-europeens-dans-la-culture.

Department for Culture, Media and Sport, Department for Business Enterprise and Regulatory Reform and the Department for Innovation, Universities and Skills, *Creative Britain: New Talents for the New Economy*, London, 2008.

http://www.ipo.gov.uk/pro-policy/policy-enforcement/policy-enforcement-creativeeconomy.htm.

Department for Culture, Media and Sport (DCMS), *Creative Industries Economic Estimates Statistical Bulletin*, London (various years), http://www.culture.gov.uk.

UK Film Council: UK Film Council Review and Annual Statistical Yearbooks.

Delcamp, Alain et Loughlin, John (dir.), *La décentralisation dans les États de l'Union européenne*, Paris, La documentation française, 2002.

EPRA (European Platform of Regulatory Authorities) : http://www.epra.org/organisations/agcom-it#sthash.P3uQktn6.dpuf

Essex County Council, Understanding the value of the Arts in Essex, Chelmsford, 2010.

ESSnet-CULTURE (European Statistical System Network on Culture), *Final Report*, Bruxelles, European Commission-EUROSTAT, 2012. Disponible sur: http://ec.europa.eu/culture/our-policy-development/documents/ess-net-report-oct2012.pdf

European Commission (Education, Audiovisual and Culture Executive Agency), *Europe for citizens programme guide 2013.* Disponible sur le site: http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/programme/documents/2013/guide_2013_en_final%20.pdf

Eurostat, Cultural statistics, Bruxelles, Eurostat Pocketbook, 2007 Edition,

Fisher, Rod et Ormston, Andrew, "United Kingdom", Conseil de l'Europe/ERICarts, Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, 13ème édition 2012. Disponible sur : http://www.culturalpolicies.net/web/unitedkingdom.php?language=en

Fonds national de soutien à la production audiovisuelle, *Rapport annuel,* Luxembourg, 2009.

Disponible sur :

http://en.filmfund.lu/imperia/md/content/pdf/rapport_annuel_2009_version_finale.pdf.

Furmankiewicz, Marek (2005), "Towns Twinning as a factor generating international flows of goods and people", Belgeo 1-2, p. 145-162. Disponible sur: http://web.archive.org/web/20130928104948/http://www.org.up.wroc.pl/kgp/mf/Furmankiewicz-Town-twinning%20Pl-Belgeo1-2_2005.pdf

Florida, Richard, Cities and the Creative Class, New York. Routledge, 2005.

Friedberg, Erhard, Local Orders. Dynamics of Organized Action, JAI Press Inc., Greenwich, 1997.

Gabbe, Jens-Dieter et Freiherr von Malchus, Viktor, Cooperation Between European Border Regions: Review and Perspectives, Nomos, 2008.

Gaudin, Jean-Pierre, Pourquoi la gouvernance ?, Paris, Presses de Sciences-Po, 2001.

Gelder, Ken, The Subcultures Reader, New-York, Routledge, 2005.

Giddens, Anthony, Studies in Social and Political Theory. London, Hutchinson, 1977.

Gordon, Christopher, *Cultural policy in Cyprus*: European experts' report, Strasbourg, Council of Europe, 2004.

Hobsbawn, Eric, *Nations and nationalism since 1780*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

Inkei, Peter et Szabó, János Zoltán, « Hungary », Conseil de l'Europe/ERICarts, Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, 14ème édition", 2013.

Ichijo, Atsuko, *Nationalism and Multiple Modernities: Europe and Beyond, Hamshire*, Palgrave Macmillan, 2013.

- _, Scottish Nationalism and the Idea of Europe: Concepts of Europe and the Nation, London, Routledge, 2004.
- _, The Balancing Act: National Identity and Sovereignty for Britain in Europe, Imprint Academic, 2008.

Janssens, Joris, Hesters, Delphine et Lebon France, "Belgium", Council of Europe/ERICarts: *Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe*, 13ème édition 2012. Sur : http://www.culturalpolicies.net/web/belgium.php?aid=622

Jouve, Bernard, La gouvernance urbaine en questions, Paris, éd. Elsevier, 2003.

Kada, Nicolas, *Les collectivités territoriales dans l'Union européenne*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, coll. Europa, 2010.

Kiely, Richard, Bechhofer, Frank, Stewart, Robert, McCrone, David, "The markers and rules of Scottish national identity", *The Sociological Review*, Volume 49, 2001, p. 33-50.

Kooiman, Jan, "Societal Governance: Levels, Models, and Orders of Social-Political Interaction", in Jon, Pierre, (éd.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 138-164.

Koolman, Jan (éd.), Modern Governance, London, Sage, 1993.

Lange, André, Annuaire (volume 2), *Télévision, cinéma, vidéo et services audiovisuels à la demande - le paysage paneuropéen*, 2012, sur: http://www.obs.coe.int/fr/shop/yearbook/-/asset_publisher/ip2J/content/yearbook-2013-volume-2J

Latour, Bruno, *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford: Oxford UP, 2005.

Leclerc, Jacques, *L'aménagement linguistique dans le monde*, sur le site de la CEFAN (Chaire pour le développement de la recherche sur la culture d'expression française en Amérique du Nord) : http://www.axl.cefan.ulaval.ca/europe/hongriebib.htm (consulté le 2/05/2013).

Leduc, Florent et Tomarchio, Adrien, *Culture as a tool for development. Challenges of analysis ans action*, Bruxelles, ENTP/CNFPT, 2009.

Les Rencontres (Association des villes et régions d'Europe pour la culture), *Le Livre Vert des politiques culturelles des collectivités territoriales en Europe*, disponible sur : http://www.lesrencontres.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=50&Itemid=84

Lalive, Pierre (éd.) *International Sales of Works of Art*, Genève, Institute of International Business Law and Practice/Faculté de Droit, Université de Genève, 1993.

Lowi, Theodore (1968), « Four Systems of Policy, Politics and Choice », *Public Administration Review* (American Society for Public Administration) 33 (3), pp. 298–310.

Machlup, Fritz, *The creation and production of knowledge in the United States*, Princeton, Princeton University Press, 1962

Martens, Wilfried, Mémoires pour mon pays, Bruxelles, Éditions Racine, 2006.

Matarasso, François and Landry, Charles, *Balancing Act: Twenty-One Strategic Dilemmas in Cultural Policy*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 1999.

Mény, Yves, Thoenig, Jean-Claude, Politiques publiques, PUF, Paris, 1989.

Menger, Pierre-Michel, « Rapport introductif », colloque sur les 50 ans du ministère de la Culture 1959-2009, octobre 2009, Paris, publié dans Saint Pulgent (de) Maryvonne et Barnavi, Élie, *Culture, politique et politiques culturelles*, Ministère de la Culture/Comité d'histoire (Travaux et documents n° 27), Paris, La documentation française, 2010.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Anuario des Estadisticas culturales 2013*, http://www.mcu.es/estadisticas/docs/capitulos_graficos/AEC2013/AEC_2013.pdf

Ministero per i beni e le attività culturali (Ufficio Studi), *Culture in Italy 2011, Basic Figures,* http://www.ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/export/UfficioStudi/sito-UfficioStudi/Contenuti/Pubblicazioni/Volumi-pubblicati/visualizza_asset.html_2130336254.html

Mitchell, Ritva, "Cultural Policy Evaluation as a Means of a Schemata Construction and as a Policy Instrument", *The Second International Conference on Cultural Policy Research*, Te Papa, Wellington, New Zealand, 23-26 January 2002, Session 1, National Studies, http://www.culturalpolicies.net/web/comparisons-research.php

Muller, Pierre, Les politiques publiques, coll. Que sais-je, Paris, PUF, 2011.

Poirrier, Philippe, *Pour une histoire des politiques culturelles dans le monde, 1945-2011*, Comité d'Histoire du ministère de la Culture, Paris, La Documentation Française, 2011.

Piattoni, Simona, "Globalization and Politics" *A Conference in Honor of Suzanne Berger*, MIT, May 8 and 9, 2009. http://www.princeton.edu/~smeunier/Piattoni

Olson, Mancour, *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*, Cambridge (Mass.) Harvard University Press, 1971.

Pascual Jordi, Dragojevic, Sanjin, Dietachmair, Philipp (2007), *Guide to Citizen Participation in Local Cultural Policy Development for European Cities*, Bucharest, European Cultural Foundation, ECUMEST Association, Interarts Foundation, 2007. http://www.ecumest.ro/pdf/Guide to Citizen Participation EN web.pdf

Piattoni, Simona, "Globalization and Politics. A Conference in Honor of Suzanne Berger", MIT, May 8 and 9, 2009. Sur: http://www.princeton.edu/~smeunier/Piattoni

Papini, Roberto, Pour une politique européenne de la culture, Paris, Economica, 1987.

Pick, John (éd.), The State and the Arts, Eastbourne, John Offord, 1980.

Ponzini, Davide, Governing urban diversity? An exploration of policy tools for cultural diversity in five European capital cities, European cultural Foundation, 2009. http://www.encatc.org/pages/fileadmin/user upload/2011 CPRA/2009 CPRA Winner Publication Davide Ponzini.pdf.

Ring, Salkin, Boda, Trudy, Robert, Sharon. *International Dictionary of Historic Places: Southern Europe*, vol. 3, Chicago, Fitzroy Dearborn Publishers, 1995.

Saez, Guy, « Démocratisation », Waresquiel (de), Emmanuel, *Dictionnaire des politiques culturelles de la France depuis 1959*, Paris, Larousse, CNRS éditions, 2001, p. 201-204.

Saint-Prot, Charles, et El Tibi, Zeina (dir.), « Quelle union pour quelle Méditerranée ? », Études géopolitiques n°9, Paris, Observatoire d'études géopolitiques (OEG), 2009.

Sassen, Saskia, "The Global City. Introducing a Concept", *Brown Journal of World Affairs*, vol. XI, 2, 2005. Disponible sur: http://www.saskiasassen.com/PDFs/publications/The-Global-City-Brown.pdf

Schmitter, Philippe, "Neo-functionalism" in Wiener A. and Diez T., *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2004, pp. 45-74.

Simon, Herbert, *Models of Bounded Rationality*, Cambridge, Mass., MIT Press, 2 vol., 1982.

Smith, Chris, Creative Britain, Londres, Faber & Faber, 1998.

Smith, Jeremy, « Decentralized Development Cooperation: European Perspectives », Platforma, 2012. Disponible sur: http://www.platforma-dev.eu/files/upload/40/decentralised-development-cooperation--european-perspectives.pdf

Stange, Eva-Maria, "Landeskulturpolitik in Sachsen", *Kulturpolitische Mitteilungen*, 124, 1/2009. Sur: http://www.kupoge.de/kumi/pdf/kumi124/kumi124 42-45.pdf.

Stemler, Andrea, Le You Tube Symphony Orchestra: expérience unique ou modèle à reprendre? Thèse professionnelle sous la direction de Laurent Bayle, Paris, MECIC, ESC Dijon Bourgogne, 2012.

Sticht, Pamela, Culture européenne et Europe des cultures. Les enjeux actuels de la politique culturelle européenne, Paris, L'Harmattan, 2000.

Švob-Đokić, Nada and Obuljen, Nina (2003), "Comparative cultural policy issues related to cultural diversity in South East Europe. Mapping the approaches and practices", *Policies for Culture*, Amsterdam/Bucharest, European Cultural Foundation/ECUMEST.

Throsby, David (éd.), *The Economics of Cultural Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

UNESCO, *Investir dans la diversité culturelle et le dialogue interculturel*, Rapport mondial de l'UNESCO n° 2, Paris, 2010.

Vesna, Čopič et Andrej Srakar, *Cultural Governance: a literature review, European Expert Network on Culture, 2012. Sur*: http://www.eenc.info/wp-content/uploads/2012/11/VCopic-ASrakar-cultural-governance-literature-review-final.pdf

Villaroya, Anna et Ateca-Amestoy, Victoria, « Spain », Conseil de l'Europe/ERICArs, Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, 13ème édition 2012. Sur: http://www.culturalpolicies.net

Volz, Ute (coord.), Revitalization through arts and culture. New developments for five European industrial complexes, Leipzig, Karoline Mueller-Stahl, Konzepte Texte Editionen, 2012.

Van Woersem, Lisa et Oosterhuis, Robert, « Netherlands », Conseil de l'Europe/ERICarts, *Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe*, 13ème édition, 2013.

Wagner, Bernd, « Kulturpolitik des Länder – Landeskulturpolitik », *Kulturpolitische Mitteilungen*, 124, 1/2009. Sur : http://www.kupoge.de/kumi/pdf/kumi124/kumi124/kumi124/40-41.pdf

Weber, Max, La ville, Paris, Aubier, 1982.

Weckerle, Christophe, « Switzerland », Conseil de l'Europe/ERICarts, *Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe*, 13ème édition", 2012.

Weibel, Anne (dir.), Office fédéral de la culture, Berne, 2009.

INDEX DES TABLEAUX ET SCHÉMAS

Schémas	
Niveaux de collectivités et d'autorités publiques	p. 21
Exemple de l'organisation des pouvoirs publics fédéraux et fédérés culturels en Allemagne	p. 59
3. Organisation britannique de l' <i>Arm</i> 's <i>length</i>	p. 63
Secteur et sous-secteurs culturels dans les études comparatives du Conseil de l'Europe	p. 94
5. La nomenclature NUTS (Eurostat)	p. 97
Tableaux	
1. Subdivisions territoriales dans les 21 pays étudiés	p. 17-20
2. Exemples d'opérateurs culturels intégrés dans la sphère publique dans 10 pays	
	p. 44
3. Exemples de soutiens publics directs à des opérateurs culturels dans 10 pays	
	p. 46
4. Principales lois concernant le secteur culturel en Pologne	o. 50

Mario d'Angelo

5.	Répartition des dépenses publiques entre les niveaux d'autorités publiques dar	ıs 15
	pays	. 65
6.	Autorités publiques et compétences culturelles à l'échelon régional dans les 21 étudiés	. ,
7.	Évolution des parts des trois niveaux d'autorités publiques dans le total des dépubliques culturelles en Espagne (2005-2010)	
8.	Évolution des parts des trois niveaux d'autorités publiques dans le total des dép publiques culturelles aux Pays-Bas (2005-2011)	
9.	Répartition de la dépense publique pour la culture en Belgique en 2004	
		103
10). Éléments budgétaires pour le Royaume-Uni	104

INDEX DES TEXTES

Charities Act 2013 (Royaume Uni)

Charte européenne de l'autonomie locale (Conseil de l'Europe), signée en 1985

Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (Conseil de l'Europe), signée en 1998

Constitution espagnole, chapitre 3: Les communautés autonomes

Constitution de la République de Finlande de 1999

Constitution de la République italienne, article 2 et 6

Convention européenne de la culture (Conseil de l'Europe) signée en 1954

Convention européenne des droits de l'Homme (Conseil de l'Europe) signée en 1951

Convention européenne du paysage (Conseil de l'Europe) signée en 2000)

Convention sur les peuples indigènes et tribaux, C 169 de l'Organisation internationale du Travail

Loi « Kallikratis » (2010, Grèce)

Loi N° sur la radio télévision nationale de Lituanie, (octobre 1996)

Traité d'Amsterdam (UE) signé en 1997

Traité entre l'État libre de Saxe et le Land de Brandebourg établissant la Fondation pour le peuple sorabe (1998)

Traité de Maastricht (UE) signé en 1991

Traité de Nice (UE), signé en 2001

INDEX DES SIGLES

ACE Arts Council of England

ACW Arts Council of Wales

AGCOM Autorità per le garanzie nelle communicazioni

AIMF Association internationale des maires francophones

AIVFC Association internationale des villes francophones de congrès

BBC British Broadcasting System

BFC British Film Council,

CABE Commission for Architecture and Built Environment (Angleterre)

CEFAN Chaire pour le développement de la recherche sur la culture

d'expression française en Amérique du Nord

CGUL Cités et gouvernements locaux unis

CHF Franc Suisse

CNI Culture Northern Ireland

CvdM Commissariaat voor de Media

DCAL Department for Culture, Arts, Leisure

DCMS Department of Culture, Media and Sport

DfCS Department for Culture and Sport (Écosse)

ENTP European New Towns Platform

EPCC Établissement public de coopération culturelle

EPRA European Platform of Regulatory Authorities

ERC Entidade Reguladora para a Comunicação Social

ETI Ente Teatrale Italiano

ERICarts European institute for Comparative Cultural Research

FEDER Fonds européen de développement régional

GBP Great-Britain Pound

HADOPI Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits

sur Internet

HUF Forint (unité monétaire hongroise)

ITC Independent Television Commission

JO Jeux olympiques

MDR Mitteldeutscher Rundfunk (Radiodiffusion de Saxe, Saxe-Anhalt et

Thuringe)

MLAC Museums, Libraries and Archives Council (Angleterre)

NDPB Non Department Public Body

NKA Nemzeti Kulturalis Alap (Fonds pour la culture nationale, Hongrie)

OCDE Organisation de coopération et de développement économique

OEG Observatoire d'études géopolitiques

OFCOM Independent Regulator and Competition Authority (Royaume-Uni)

OFCOM Office fédéral des communications (Suisse)

OIT Organisation internationale du travail

ÖFI: Österreischisses Film Institut (Institut autrichien du film)

OMPI Organisation mondiale de la propriété intellectuelle

RAI Radiotelevizione Italiana

RDD Radio Berlin-Brandenburg

RTVE Radiotelevisión Española

SOFICA Société de financement de l'industrie cinématographique et de

l'audiovisuel

UE Union européenne

TVA Taxe à la valeur ajoutée

UNESCO United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

(Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la

culture)

COLLECTION INNOVATIONS & DÉVELOPPEMENT

- 2008 The Governance of Music Institutions in Europe
- 2006 Éléments économiques et statistiques des industries musicales françaises
- 2004 Les métropoles régionales au cœur des grands projets culturels
- 2002 Diversité culturelle et dialogue des civilisations: l'évolution des concepts de 1990 à 2001, à travers une bibliographie commentée
- 2000 Les groupes médiatico-culturels face à la diversité culturelle
- 1999 La jeunesse francophone face aux défis culturels: faits et chiffres
- 1996 L'offre et la demande de musique en France
- 1993 Avenir et devenir des indépendants français du disque : analyse stratégique et financière
- 1991 l'innovation culturelle au service du développement urbain

© Éditions IDÉE Europe 9, rue de Chaligny 75012 Paris FRANCE

http://idee-europe.eu/collection/innovations-developpement/

Depuis 1990, Idée Europe apporte à ses partenaires les moyens d'adapter leurs stratégies et leurs leviers d'action, d'appréhender leurs environnements pertinents, de trouver de nouvelles marges de manœuvre, d'accroître leurs capacités d'innovation et de changement, de développer leurs performances et leur efficience.

Established in 1990, Idée Europe (which stands for Innovation **Dé**veloppement en **E**urope / Innovation Development in Europe) provides to its partners, the tools in order to:

- adapt their strategies and their leverages to act,
- identify their relevant environments,
- find new room for leeways,
- increase their capabilities for innovation and change,
- develop their performance and their efficiency.

NOTES PERSONNELLES

La gouvernance publique de la culture : Territoires, pouvoirs et gouvernances en Europe

Mario d'Angelo

Comment comprendre aujourd'hui l'interface entre les pouvoirs publics et le champ de la culture (constitué de diverses activités y compris les médias) ? Quelles sont les principales caractéristiques qui se dégagent d'une comparaison entre les pays membres de l'Union européenne ?

Cette étude qui porte sur 21 pays membres de l'Union européenne fait ressortir un certain nombre de caractéristiques à partir desquelles peut s'établir une explication des différences et des ressemblances dans leurs politiques publiques de la culture.

Une typologie propose quatre types de gouvernances publiques de la culture : « fédéral/tripartite », « centripète/tripartite », « centripète/tripartite », « centripète/tripartite », « bipartite ».

Mots clés: acteurs, action culturelle extérieure, audiovisuel, champ de la culture, collectivités publiques, compétence générale, Conseil de l'Europe, décentralisation, enseignement artistique, état central, état fédéral, Grande Europe, fédération, gouvernance publique, identité culturelle, métropoles, régulation, industries culturelles, interactions, patrimoine, politique culturelle, politique publique, principe de subsidiarité, régions, répartition des compétences, soutien direct, soutien indirect, spectacle vivant, subdivisions territoriales, typologie, Union européenne, stratégie, système d'action, villes

Mario d'Angelo Docteur de l'Institut d'Études Politiques de Paris, Mario d'Angelo est chercheur (HDR) à l'OMF (Université de Paris-Sorbonne). Directeur Scientifique du pôle MECIC (Management des entreprises culturelles et Industries créatives) de l'ESC Dijon Bourgogne. Il est par ailleurs coordinateur de Idée Europe, après avoir été expert auprès du Haut Conseil de la Francophonie et du Conseil de l'Europe. Il est également auteur ou co-auteur de sept ouvrages dont "Cultural Policies in Europe" (Council of Europe Publishing, 2001), de "Socio-économie de la musique en France" (La documentation française, 1997), « La musique à la Belle Époque » (éditions du Manuscrit, 2013).

Innovations et **D**éveloppement 9, rue de Chaligny – 75012 Paris www.idee-europe.eu



Prix : 10,90 € πο



