

LES POLITIQUES CULTURELLES DANS LE MONDE

Comparaisons et circulations de modèles nationaux d'action culturelle dans les années 1980

Mauricio Bustamante

Le Seuil | *Actes de la recherche en sciences sociales*

2015/1 - N° 206-207
pages 156 à 173

ISSN 0335-5322
ISBN 9782021219449

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-actes-de-la-recherche-en-sciences-sociales-2015-1-page-156.htm>

Pour citer cet article :

Bustamante Mauricio, « Les politiques culturelles dans le monde » Comparaisons et circulations de modèles nationaux d'action culturelle dans les années 1980,
Actes de la recherche en sciences sociales, 2015/1 N° 206-207, p. 156-173. DOI : 10.3917/arss.206.0156

Distribution électronique Cairn.info pour Le Seuil.

© Le Seuil. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.



LA PRODUCTION d'une catégorie d'intervention internationale. Documents de la Conférence mondiale sur les politiques culturelles (Mexique, 1982), archives de l'Unesco.

Les politiques culturelles dans le monde

Comparaisons et circulations de modèles nationaux d'action culturelle dans les années 1980

Si l'intervention de l'État dans le domaine culturel est très ancienne, ce n'est que depuis un demi-siècle que les politiques culturelles sont devenues un domaine d'action publique à part entière, sous des formes institutionnelles différentes¹. Les premières institutions (ministères, conseils, instituts nationaux, etc.) créées pour coordonner plusieurs secteurs au niveau national apparaissent dans les années 1940. Ce mouvement de création de nouvelles structures se poursuit les deux décennies suivantes, d'autant plus qu'à partir de cette période, l'intérêt des instances supranationales pour ce domaine contribue à constituer une demande². C'est en particulier le cas de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco), qui engage alors d'intenses échanges pour débattre des politiques culturelles.

L'Unesco a toujours déclaré s'être préoccupée de la culture, comme le souligne d'ailleurs son Acte constitutif, mais cette mission se limitait à des tâches telles que la promotion des valeurs culturelles, le développement des bibliothèques et des musées, la protection des monuments ou l'encouragement à l'éducation artistique et à la création. Il faut attendre le milieu des années 1960 pour voir émerger à l'Unesco

un questionnement sur les politiques culturelles. Ainsi, en 1966, la Conférence générale autorise le sous-directeur général pour les sciences sociales, les sciences humaines et la culture, Mahdi Elmandjra, à réaliser une enquête sur les méthodes et les moyens de l'action culturelle dans divers pays. Le Secrétariat établit une liste des différents problèmes à examiner³ et des secteurs d'activité sur lesquels portera l'analyse⁴.

Publié sous le titre de « Réflexions préalables sur les politiques culturelles »⁵, le résultat de cette étude devient une sorte de manuel mondial des politiques culturelles. Les thématiques traitées donnent lieu à la création d'un programme spécifique dans l'Organisation consacré à l'application des politiques culturelles, tout en ouvrant un espace international de confrontation entre conceptions concurrentes de la mission et du rôle social de la culture⁶. Les fonctionnaires nationaux, les professionnels des secteurs culturels et associatifs s'arrachent ce rapport comme en témoignent les lettres que reçoit le Secrétariat afin d'obtenir des exemplaires. L'Unesco constitue ainsi un espace international qui lui permet de développer une réflexion sur ces politiques, de dégager les spécificités nationales en la matière et de construire des indicateurs pour les comparer. À ce titre, plusieurs

1. Vincent Dubois et Emmanuel Négrier, « L'institutionnalisation des politiques culturelles en Europe du Sud : éléments pour une approche comparée », *Pôle Sud*, 10, 1999, p. 5-9 ; Philippe Poirrier (dir.), *Pour une histoire des politiques culturelles dans le monde, 1945-2011*, Paris, La Documentation française, 2011 ; Néstor García Canclini (dir.), *Políticas culturales en América Latina*, Mexico, Grijalbo, 1987.

2. Mauricio Bustamante, « L'UNESCO et la culture : construction d'une catégorie d'intervention internationale, du "développement culturel" à la "diversité culturelle" », thèse de doctorat en sociologie, Paris, EHESS, 2014.

3. Portant notamment sur les structures administratives et financières, l'évolution des besoins culturels, l'étude du secteur culturel dans ses rapports avec le système

économique et technique, les institutions culturelles, les professionnels de la culture et de l'établissement d'un programme à long terme.

4. Cette liste concerne 18 secteurs : les arts plastiques, la création architecturale, la création littéraire et le livre, la musique, le théâtre, la télévision, le cinéma, la radio, la formation artistique des professionnels, la formation artistique à l'école, la formation

artistique extrascolaire, les bibliothèques publiques, les musées, les universités populaires, l'urbanisme, la protection des sites, la mise en valeur des monuments historiques et les fouilles et enfin, le tourisme dans ses rapports avec l'action culturelle.

5. Rapport, « Réflexions préalables sur les politiques culturelles », Paris, Unesco, 1969.

6. M. Bustamante, *op. cit.*

réunions intergouvernementales sont organisées entre 1970 et 1982⁷. Elles rassemblent un nombre important de participants, parmi lesquels la plupart des hauts fonctionnaires des États chargés de la culture.

Pendant cette période, l'Unesco a forgé au niveau international – ou au moins généralisé – l'idée que la culture doit relever d'un service public, dans le sens où elle doit être garantie par l'État. En réaffirmant que la culture est un droit universel, l'Unesco insistait sur le fait que chaque État est tenu de veiller sur ce droit. En 1970, René Maheu, le directeur général de l'Organisation de l'époque, a défendu ce principe à Venise, lors de son allocution à la Conférence intergouvernementale sur les aspects institutionnels, administratifs et financiers des politiques culturelles. Si cela signifie, bien évidemment, que ce droit est garanti par les pouvoirs publics, cela ne veut pas dire pour autant que celui-ci doit être assuré exclusivement par l'État lui-même, d'où les différents types et formes d'actions culturelles. La culture est ainsi reconnue comme une activité d'intérêt général. Elle représente un droit devant être protégé et promu par l'État, sans pour autant que celui-ci soit obligé de le fournir. Le secteur privé peut en conséquence participer au développement de ce domaine dans le cadre normatif et institutionnel de chaque société. On peut, sous ce rapport, assimiler la culture au travail : reconnu comme un droit dans la Déclaration des Nations Unies de 1948, le travail est réglementé par l'État, mais majoritairement fourni par le secteur privé, notamment dans les économies libérales.

La Conférence mondiale sur les politiques culturelles au Mexique en 1982 représente une étape importante dans l'internationalisation de ce travail de l'Unesco. Un millier de personnes, issues de 135 pays, étaient présentes. À cette occasion, l'Unesco lance une nouvelle enquête sur l'action culturelle portant sur une centaine de pays. Ces données, non exploitées quantitativement à l'époque, constituent une source très riche pour comparer ces politiques entre elles. Elles permettent de restituer l'espace des possibles des domaines d'action et modèles d'intervention des pays dans le secteur culturel, à un moment déterminant de l'internationalisation de ces débats. Dans cet article, on traitera ces données pour faire apparaître les grandes différences que présentent les politiques culturelles dans les années 1980. On ne prétend pas décrire un espace exhaustif des politiques

culturelles de tous les pays dans le monde, mais, dans la mesure du possible, dégager un certain nombre de caractéristiques distinctives des États en ce qui concerne leurs actions culturelles.

Les données recueillies par l'Unesco étaient destinées à entreprendre « une évaluation globale des efforts accomplis au cours de la décennie 1970-1980 dans le domaine du développement culturel, des politiques culturelles et de la coopération culturelle⁸ ». Elles sont présentées en cinq documents (d'environ 600 pages au total), un par région : l'Afrique, l'Amérique latine et les Caraïbes, l'Asie et le Pacifique, les États arabes et l'Europe⁹. Le questionnaire comporte des questions ouvertes sur les institutions nationales chargées de la culture et les réponses se présentent sous forme de fiches monographiques par pays. Elles ont été remplies par les représentants des États membres eux-mêmes (généralement, par les institutions chargées de la culture dans leurs pays ou par des spécialistes nationaux) à partir d'un questionnaire envoyé par le Secrétariat de l'Unesco en octobre 1980.

Cet article se propose de restituer empiriquement les différences nationales en termes de politiques culturelles. À cet égard, l'analyse des correspondances multiples (ACM) s'avère être un outil comparatif très sophistiqué pour mettre en évidence les relations entre variables de nature différente, relevant dans notre cas à la fois des niveaux du développement des politiques culturelles, des secteurs d'intervention privilégiés et de la manière d'agir sur ces domaines. Après avoir présenté les données utilisées, nous aborderons les caractéristiques distinctives des politiques culturelles des États, en les rapportant aux différentes alliances politiques en vigueur à cette époque, à leur niveau de développement économique et à leur proximité géographique.

La construction d'un espace international des formes d'action culturelle

La population de l'ACM est composée de 103 individus statistiques (États membres de l'Unesco). Dix n'y figurent qu'en tant qu'individus supplémentaires¹⁰ en raison du nombre important de non-réponses aux questions ou de réponses ne correspondant pas au format suggéré par l'enquête (Luxembourg, Portugal, Biélorussie, Turquie, Guyane, El Salvador, Tanzanie,

7. La Conférence intergouvernementale sur les aspects administratifs et financiers des politiques culturelles à Venise, en 1970 ; la Conférence intergouvernementale sur les politiques culturelles en Europe, à Helsinki en Finlande, en 1972 ; la Conférence intergouvernementale sur les politiques culturelles en Asie à Yogyakarta en Indonésie, en 1973 ; la Conférence

intergouvernementale d'Accra sur les politiques culturelles en Afrique, en 1975 ; la Conférence intergouvernementale sur les politiques culturelles en Amérique latine et aux Caraïbes, à Bogota, en 1978.

8. Lettre du Département de culture adressée aux États membres, Archives de l'Unesco, cote : CC/CD/CP/900.

9. Unesco, « État et tendances des politiques

culturelles des États membres d'Europe », 1982 ; « État et tendances des politiques culturelles des États membres d'Amérique latine et des Caraïbes », 1982 ; « État et tendances des politiques culturelles des États membres d'Asie et du Pacifique », 1982 ; « État et tendances des politiques culturelles des États membres d'Afrique », 1982 ; « État et tendances des politiques culturelles des

États membres arabes », 1982.

10. Les individus supplémentaires sont ceux qui ont été projetés dans l'espace construit à partir des caractéristiques des individus actifs. Même si les individus supplémentaires ne participent pas à la formation des axes, ils sont positionnés dans l'espace en fonction des variables disponibles.

Tchad, Zambie, Syrie). Bien qu'ils n'aient pas participé à l'enquête (sans doute en raison de leur distance critique à l'égard de l'Unesco), les États-Unis ont été ajoutés en tant qu'élément supplémentaire étant donnée leur position centrale au sein de l'Organisation¹¹. L'analyse effectuée est une analyse de correspondances multiples dite spécifique¹². Elle a été réalisée à partir de 21 questions actives comportant 58 modalités dont 4 sont mises en modalités passives. Ces dernières ne contribuent pas à la formation des axes et concernent principalement les modalités « sans réponse » (sr).

Les réponses des pays peuvent être lues à deux niveaux : d'une part, elles renseignent sur le développement et l'orientation des politiques culturelles en leur sein, d'autre part, elles indiquent l'image que les États voulaient donner aux autres pays de leurs politiques culturelles. Ainsi, les États ont dû, en même temps qu'ils faisaient un effort pour rendre compte de leurs initiatives envers la culture, défendre, ou pour le moins justifier, une telle politique par rapport aux autres pays. Les variables et les modalités actives retenues pour cette étude sur les conceptions et les domaines d'action des politiques culturelles relèvent des six thèmes suivants :

Financement culturel

Ce groupe de trois variables a été construit en prenant en compte les réponses aux questions suivantes : « Existe-t-il des banques ou fonds publics et/ou privés pour financer exclusivement le développement culturel ? Ou des banques ou fonds disposant de sections ou systèmes spéciaux pour ce financement ? Des fondations ou d'autres systèmes de financement ? Quel est leur statut ? Quelles sont leurs attributions ? Quelles sont leurs ressources financières ? »

La variable *formes de financement* compte trois modalités : *finance.pb-* concerne les pays n'ayant aucun type de financement public [n = 37] ; *finance.pb+* les pays ayant un financement exclusivement public [n = 37] ; et *finance.pv/pb+* les pays ayant un financement mixte [n = 18].

La variable dichotomique *mesures fiscales* renseigne l'existence de mesures fiscales spécifiques pour le secteur culturel : *mesure.fiscal+* [n = 67] et *mesure.fiscal-* [n = 25].

La variable dichotomique *planification culturelle spécifique*¹³ est constituée à partir de la question suivante : « existe-t-il une planification culturelle spécifique ? (Préciser ses objectifs principaux, les organes responsables de son élaboration, les secteurs culturels couverts) » : *plan.cult+* [n = 29] et *plan.cult-* [n = 63].

Patrimoine culturel matériel

Les questions posées aux pays sont les suivantes : « Existe-t-il dans votre pays [...] des organismes spécialisés chargés de la conservation du patrimoine culturel, qu'il s'agisse de l'écrit (archives, bibliothèques), des monuments, des sites, de l'archéologie, des objets d'art (musées), du patrimoine oral (arts et traditions populaires, ethnologie) ? Y-a-t-il des centres de recherche approfondie sur le patrimoine culturel ? Y-a-t-il des organismes de restauration de ce patrimoine ? [...] Si oui, quel est leur statut, quelles sont leurs attributions, quels sont les moyens financiers dont ils disposent ? » Quatre variables ont été créées : *bibliothèques et archives* (3 modalités) : *biblio-* [n = 43] ; *biblio+* [n = 26] ; *biblio++* [n = 23] ; *musées et galeries* : *musée-* [n = 23] ; *musée+* [n = 42] ; *musée++* [n = 27] ; *monuments et archéologie* : *mo/archéo--* [n = 26] ; *mo/archéo-* [n = 29] ; *mo/archéo+* [n = 24] ; *mo/archéo++* [n = 13].

Les modalités ont été codées de la manière suivante : les pays qui n'ont aucun type d'action en faveur des domaines concernés ou ne le mentionnent pas (--), ceux qui mentionnent une action favorable (-) ; ceux qui mentionnent une action favorable dans les deux secteurs concernés (+) ; et ceux qui possèdent une institution spécifique chargée de ces domaines (++) .

La variable dichotomique *aides aux associations et centres culturels* a été construite avec la question « Existe-t-il des systèmes particuliers d'aide aux associations culturelles, aux centres culturels, aux maisons de la culture ? » : *aide.assoc-* [n = 58] et *aide.assoc+* [n = 34].

Patrimoine culturel immatériel

En utilisant les mêmes questions que pour le groupe de variables précédent, on s'est focalisé sur les réponses touchant le « patrimoine oral (arts et traditions populaires, ethnologie) ». La variable *arts populaires* présente deux modalités : *arts.pop-* [n = 69] et *arts.pop+* [n = 23]. La variable *artisanat* compte deux modalités : *artisanat-* [n = 81] et *artisanat+* [n = 11]. La variable *folklore et institut ethnologique* compte trois modalités : *folklore-* [n = 50] ; *folklore+* [n = 33] ; *folklore++* [n = 9].

Industries culturelles

Ce domaine d'intervention a été évalué à partir de la question suivante : « Les industries culturelles (livre, disque, cinéma, radio-télévision) comportent-elles un secteur public et un secteur privé ? » et « quels sont le statut des organismes

11. Nous avons codé les questions à partir d'une lecture de la monographie publiée par l'Unesco, voir Charles Mark, *La Politique culturelle aux États-Unis*, Paris, Unesco, 1969.

12. On a utilisé ici une variante de l'ACM

qui permet de placer des modalités de questions actives en éléments supplémentaires. Ceci concerne notamment les non-réponses. Voir Brigitte Le Roux et Henry Rouanet, *Multiple Correspondance Analysis*,

Londres, Sage Publications, p. 61-64.

13. La planification relative au domaine culturel concerne les méthodologies employées pour prévoir, assurer une cohérence et orienter les objectifs des

politiques culturelles à moyen et long terme. Voir à ce propos : Pierre Thévenin *et al.*, « Pour une méthodologie de la planification culturelle », Paris, Unesco, 1974, cote : SHC.74/WS/31.

publics et leur mode de financement ? »¹⁴. Il est cependant impossible de certifier qu'il existe une participation exclusivement publique ou exclusivement privée dans les industries culturelles. Dans le cas de l'édition, les modalités des variables ont été codées de la manière suivante : *édition.pb+* pour les pays ayant des institutions publiques ou des initiatives d'aide à l'édition [n = 41] ; et lorsqu'il n'existe pas d'institutions ou de programmes de financement public clairement définis, ils ont été regroupés dans la variable *édition.pb-* [n = 30]¹⁵. La modalité *édition.sr* est appliquée aux pays n'ayant pas répondu à cette question [n = 21]. La variable *cinéma* a été codée de la même manière que l'édition : *ciné.pb+* [n = 43] ; *ciné.pb-* [n = 26] ; et *ciné.sr* [n = 23]. Pour avoir une idée des échanges internationaux de l'époque en matière d'industrie culturelle¹⁶, on a construit une troisième variable qui prend en compte les exportations des produits culturels à partir des données statistiques que l'Unesco avait rassemblées dans les années 1980¹⁷. Elle est composée par trois modalités : les pays ayant exporté plus de cent milliards de dollars, *Ex.>100m\$* [n = 15] ; entre un et cent milliards, *Ex.1-100m\$* [n = 25] ; et moins d'un milliard, *Ex.<1m\$* [n = 39].

Aide à la création artistique et littéraire

Ce groupe de variables correspond aux questions suivantes : « Existe-t-il des modalités et des organismes pour le financement de la création artistique et littéraire (prix, bourses, voyages d'études, achat de matériel, mise à disposition d'ateliers, commandes publiques, mécénat privé, etc.) » et « Existe-t-il un système d'aide sociale aux artistes et écrivains ? Qui le gère ? »

La variable *financement des artistes* est construite à partir de trois types d'informations concernant les artistes : la présence d'allocations ou subventions ; l'existence de bourses spécifiques ; les financements pour des voyages d'études. À partir de ces trois informations, on a créé quatre modalités : *bourse-* quand le pays ne possède aucun de ces financements [n = 38] ; *bourse+* quand il en possède un [n = 27] ; et *bourse++* quand il possède ou mentionne au moins deux types de ces financements [n = 22] ; *bourse.sr* concerne la modalité « sans donnée disponible » [n = 5].

La variable *modalités de soutien à la création artistique* a été élaborée à partir d'informations sur les organismes chargés de soutenir la création artistique et littéraire et les types d'aides privilégiés. Elle traduit la réponse des pays en cinq modalités : soutien principalement par commande

publique (*commande.pb* [n = 8]) ; par des fonds artistiques spécifiques (*fonds.art* [n = 18]) ; par des institutions publiques (*instit.pb* [n = 26]) ; par le mécénat privé (*mécénat.pv* [n = 10]). Enfin, certains pays n'ont pas de soutien à la création artistique ou ne le mentionnent pas (*sans.fonds.création* [n = 30]).

La variable *prix littéraires* a été construite pour faire ressortir les formes de reconnaissance des auteurs. Elle concerne en effet l'existence d'un prix littéraire national : *prix.littéraire-* [n = 35] et *prix.littéraire+* [n = 57].

Aides publiques aux artistes est une variable construite à partir de trois types d'information : l'existence d'une caisse de retraite ou d'une sécurité sociale spécifique aux artistes ; les aides publiques aux manifestations culturelles (foires, festivals, salons et expositions) ; et la mise à disposition des aides financières aux artistes et aux écrivains sous forme d'atelier ou de séminaire et d'achat de matériel. Comme ces informations sont inégalement renseignées, ces variables ont été regroupées en une seule : *artiste+* concerne les pays ayant au moins une forme d'aide aux artistes [n = 52] et *artistes-* rassemble les pays n'ayant mentionné aucune forme d'aide aux artistes [n = 40].

Engagement à l'Unesco

Ce groupe compte quatre variables. *L'année d'entrée à l'Unesco* décrit les périodes dans lesquelles les pays ont rejoint l'Organisation, il s'agit d'un découpage chronologique entre les fondateurs de l'Unesco et les pays qui l'ont rejoint dans les décennies suivantes : *1946-49.Unesco* [n = 32] ; *1950-59.Unesco* [n = 25] ; *≥1960.Unesco* [n = 35]. Les trois autres variables concernent particulièrement trois conventions autour de questions culturelles qui ont été élaborées au sein de l'Unesco. Ces variables comportent deux modalités chacune : non signature d'une des conventions jusqu'en 1982 (-) ; ratification, acceptation, approbation ou encore adhésion (+). Il s'agit de la *Convention universelle sur le droit d'auteur*, révisée à Paris le 24 juillet 1971 : *conv.d.auteur-* [n = 49], *conv.d.auteur+* [n = 43] ; la *Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel*, adoptée à Paris le 16 novembre 1972 : *conv.patr-* [n = 51], *conv.patr+* [n = 41] ; et la *Convention internationale sur la protection des artistes interprètes ou exécutants, des producteurs de phonogrammes et des organismes de radiodiffusion*, créée à Rome le 26 octobre 1961 : *conv.artistes-* [n = 76], *conv.artistes+* [n = 16].

14. Une variable a été créée pour chaque secteur d'intervention (édition, disque, cinéma, radio et télévision), mais très souvent, lorsqu'il existe des aides publiques, celles-ci interviennent dans tous les secteurs. C'est pourquoi on utilise seulement les variables concernant le cinéma et l'édi-

tion dans l'ACM, afin d'éviter des corrélations non désirées.

15. Dans leurs réponses à l'enquête, certains pays sont très explicites, comme le Japon : « Les industries du livre, du disque, du cinéma, de la radio et de la télévision sont entre les mains du secteur privé », ou

comme Haïti : « La production de livres, de disques et autres objets culturels de grande consommation s'effectue à petite échelle ; elle est le fait d'initiatives privées ».

16. Voir à ce propos Johan Heilbron, « Échanges culturels transnationaux et mondialisation : quelques réflexions », *Regards*

sociologiques, 22, 2001, p. 141-154.

17. Unesco, *International Flows of Selected Cultural Goods*, Paris, Division of Statistics on Culture and Communication Office of Statistics, 1986.

Le développement et le type d'intervention culturelle

Les pays se distinguent d'abord par leur degré d'intervention dans le secteur culturel [voir l'axe vertical du graphique 1, p. 163]¹⁸. Les pays ayant un degré d'intervention publique et/ou privée élevé se situent en haut : ils disposent des mesures fiscales et d'une planification culturelle spécifiques et présentent un volume d'exportation de biens et de services culturels plus important (exportations supérieures à cent millions de dollars) ; sont concernés les pays fondateurs de l'Unesco (entrés à l'Organisation entre 1946 et 1949), ceux ayant ratifié la Convention universelle sur le droit d'auteur (1971) et possédant principalement des fonds spécifiques et plusieurs modalités d'aides aux artistes. On y trouve aussi les pays ayant des initiatives d'aide publique au cinéma et à l'édition. En bas de cet axe se regroupent les pays où les politiques d'encouragement culturel précédemment énumérées sont absentes (inexistence d'une planification culturelle, de mesures fiscales et de financement public pour la culture), un faible engagement envers les artistes (absence de fonds d'aide à la création, de prix littéraires nationaux et la non ratification de la Convention sur le droit d'auteur). Sont présents les pays ayant les exportations de biens culturels inférieures à un million de dollars et les États devenus membres de l'Unesco après 1960.

Le graphique 2 [voir p. 164] montre la position des États dans le nuage des individus. En haut, on identifie des pays tels que la France, le Danemark, la Suède, le Brésil, la Hongrie ou l'Italie. Ils ont tous un ministère consacré exclusivement à la Culture, à l'exception du Brésil et de la Suède, où la culture relève de la tutelle du ministère de l'Éducation et de la Culture. D'ailleurs, le Brésil ne tardera pas à créer un ministère exclusif pour la Culture en 1985. Ils s'opposent, en bas, à des pays comme la Mauritanie, le Laos, le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda, le Népal, le Cap-Vert, etc. Lorsque ces derniers disposent d'institutions chargées de la culture, elles sont souvent de création récente et sont associées à d'autres secteurs comme la jeunesse et le sport en Mauritanie, l'enseignement supérieur et la recherche scientifique au Rwanda ou encore le développement communautaire en Ouganda.

Le deuxième facteur (axe horizontal du graphique 1) [voir p. 163] différencie les formes d'intervention de l'État. À gauche figurent les pays où il existe un soutien à la création artistique (une sécurité sociale spécifique aux artistes ou des aides aux manifestations culturelles : foires, festivals, salon, expositions, etc.). L'intervention

publique dans le financement de la culture, ainsi que les initiatives publiques d'aide à l'édition et au cinéma ont également clivé sur cet axe. Ces pays disposent souvent d'institutions chargées des monuments et des sites archéologiques, de même que d'institutions spécifiques dédiées aux arts populaires et au folklore. De ce côté de l'axe sont situés les pays affiliés à l'Unesco après les années 1960 et n'ayant pas encore signé la convention sur le droit d'auteur.

À l'opposé, du côté droit du deuxième axe, on identifie les pays combinant des formes de financement culturel mixte (public et privé), mais aussi des pays avec un faible financement public et l'absence de mesures fiscales spécifiques pour le secteur culturel, de même pour les secteurs de l'édition et du cinéma. Malgré la présence des pays ayant signé des conventions concernant le droit d'auteur et la protection des artistes, aucune aide publique spécifique aux artistes n'apparaît ici, mais il existe une forme de soutien étatique à travers les commandes publiques. Un intérêt moyen pour les secteurs de monuments et les sites archéologiques apparaît de ce côté de l'axe. Aucune action n'est mentionnée en ce qui concerne les bibliothèques et les archives nationales. Les grands exportateurs de biens culturels, et les pays fondateurs ou entrés à l'Unesco avant 1949 sont également présents.

Cet axe oppose donc forte intervention étatique et politique de coordination entre secteur privé et institutions culturelles publiques. On trouve à gauche des pays comme la Yougoslavie, le Yémen du Sud (1967-1990), l'Indonésie, le Congo, le Zaïre (1971-1997), la Tchécoslovaquie, la Corée du Nord, etc. Il s'agit pour la plupart de régimes socialistes ou communistes. Ils représentent un modèle interventionniste, où la culture est presque exclusivement prise en charge et contrôlée par l'État. À l'opposé, sur la droite, on repère les États-Unis (en élément supplémentaire), l'Espagne, l'Australie, la RFA, le Chili, la Thaïlande et le Venezuela, qui dans les années 1980, avaient opté pour un modèle d'économie libérale et/ou conservatrice. Ils privilégient une forme d'intervention plus mesurée de la part de l'État, quand ils n'y sont pas opposés [voir encadré « Quatre exemples du traitement public de la culture », p. 169-170].

Géopolitique de l'action culturelle

Les exemples précédents illustrent les pôles dans lesquels s'inscrivent les actions et les tendances des politiques culturelles dans les années 1980.

18. La variance du nuage spécifique correspond à $\lambda N = 1,6035$. Les valeurs propres des deux premiers axes ($\lambda_1 = 0,1977$; $\lambda_2 = 0,1088$) sont plus importantes que les valeurs successives ($\lambda_3 = 0,0965$; $\lambda_4 = 0,0928$). On n'interprétera que les deux premiers axes, qui correspondent au pourcentage cumulé de 19 % de la variance

totale du nuage. En revanche, le taux modifié est égal à 61 % dans le premier axe, qui additionné à celui du deuxième (11 %), représente 72 % du taux modifié cumulé

du nuage. Pour la lecture globale des axes, on s'est appuyé sur les modalités dont la contribution est supérieure à la contribution moyenne (c'est-à-dire $100/54 = 1,85$ %).

Pour comprendre comment se structurent les organismes responsables de la culture par rapport aux alliances politiques de l'époque, la proximité géographique et le niveau de richesse des pays, on a projeté dans l'espace quatre variables supplémentaires.

Région

On a repris la classification régionale qu'avait constituée l'Unesco au début des années 1970. En effet, celle-ci n'est pas une classification anodine, qui prendrait juste en compte des critères géographiques, puisqu'elle prévoit des activités régionales, et elle permet de constituer des groupes électoraux, comme pour l'élection du Conseil exécutif, traduisant ainsi un rapport de force présent dans l'Organisation¹⁹. Cette variable est composée de cinq modalités : Afrique [n = 25] ; Amérique latine [n = 16] ; Asie [n = 19] ; États arabes [n = 13] ; Europe²⁰ [n = 19].

Développement économique

Pour distinguer le niveau de développement économique des pays, une variable porte sur le produit intérieur brut (PIB) qui correspond à la valeur totale de la production interne de biens et services marchands. C'est aussi la mesure du revenu provenant de la production du pays. La variable est composée par trois modalités : *PIB. >100milliard* [n = 14] ; *PIB. 100-10milliard* [n = 29] ; *PIB. <10milliard* [n = 27] ; *PIB.sd* [n = 29].

Développement social

On utilise ici l'*Indice de développement humain* (IDH), qui est un indice statistique composite, créé par l'ONU en 1990, permettant de classer les pays du monde au regard de leur développement qualitatif et non uniquement quantitatif comme le PIB. L'IDH a été réalisé avec des données rétrospectives des années 1980²¹. L'IDH est un indicateur qui donne des informations sur le bien-être individuel ou collectif de la population. Cette variable comporte trois modalités : *IDH. élevé* [n = 18] ; *IDH. moyen* [n = 23] ; *IDH. bas* [n = 22] ; et sans données disponibles *IDH.sd* [n = 29].

Régime dans la guerre froide

Cette variable est composée de quatre modalités. Elles renseignent les alliances géopolitiques de l'époque : *Membre/allié OTAN* [n = 8] ; *Pacte de Varsovie* [n = 5] ; *Pays Non-alignés* [n = 61] ; *Neutre/non-renseigné* [n = 18].

Les différences quant au mode d'intervention étatique dans le domaine culturel ont une relation directe avec les idéologies politiques et la distribution de la richesse

dans le monde. Dans le graphique 3 [voir p. 165], se situent, en haut, les pays européens au milieu des deux blocs idéologiques de l'époque. Ils disposent des politiques culturelles les plus élaborées, mais avec des formes d'action relativement différentes. Les politiques culturelles des pays faisant partie du Pacte de Varsovie, désignant l'ensemble des régimes communistes ou placés sous le contrôle plus ou moins direct de l'Union soviétique, s'opposent aux pays membres ou alliés de l'OTAN.

Tout en bas, on identifie les pays faisant partie du groupe des Non-alignés, qui comptent peu d'institutions culturelles. Sont concernés particulièrement les pays de l'Afrique, qui sortaient à peine de la période coloniale. Les pays des autres régions (Amérique latine, Asie et États arabes) se situent entre l'Europe et l'Afrique. Les pays latino-américains sont toutefois plus proches du pôle peu interventionniste que les pays arabes. Les pays asiatiques occupent une position intermédiaire. Plus les pays sont riches, plus ils déploient d'actions culturelles²².

En universalisant une certaine conception des politiques culturelles ou du moins en créant un langage commun à ces politiques, l'Unesco a favorisé la formation d'un espace de diffusion des savoirs et des expertises. En effet, les pays n'ayant pas développé un intérêt particulier pour la question se sont tournés vers ceux ayant des institutions et structures administratives plus solides. Dès lors, ces derniers peuvent se présenter comme des modèles à suivre en fonction de la proximité culturelle, mais aussi selon les affinités idéologiques avec des pays ayant entamé un processus d'institutionnalisation de l'action culturelle. Si l'on observe les tendances globales, les États arabes des années 1980, qui étaient proches de la sphère d'influence soviétique, avaient des tendances plus interventionnistes que les pays latino-américains, qui étaient sous la mainmise nord-américaine.

Les organismes chargés de la culture

Après avoir vu comment se structuraient les actions culturelles selon les régions, les alliances politiques et leur niveau de « développement », on montrera à présent comment se formalisent certains « modèles » d'action culturelle à partir des institutions qui prennent en charge ce secteur. Une sorte de cohérence structurale apparaît entre les formes d'action et les institutions chargées de les mettre en œuvre. Pour ce faire, deux variables supplémentaires sont utilisées : l'organisme ou institution qui prend en charge la culture et sa date de création.

19. Raymond Goy, « Les régions établies par l'UNESCO en vue de l'exécution de ses activités régionales », *Annuaire français de droit international*, 20(1), 1974.

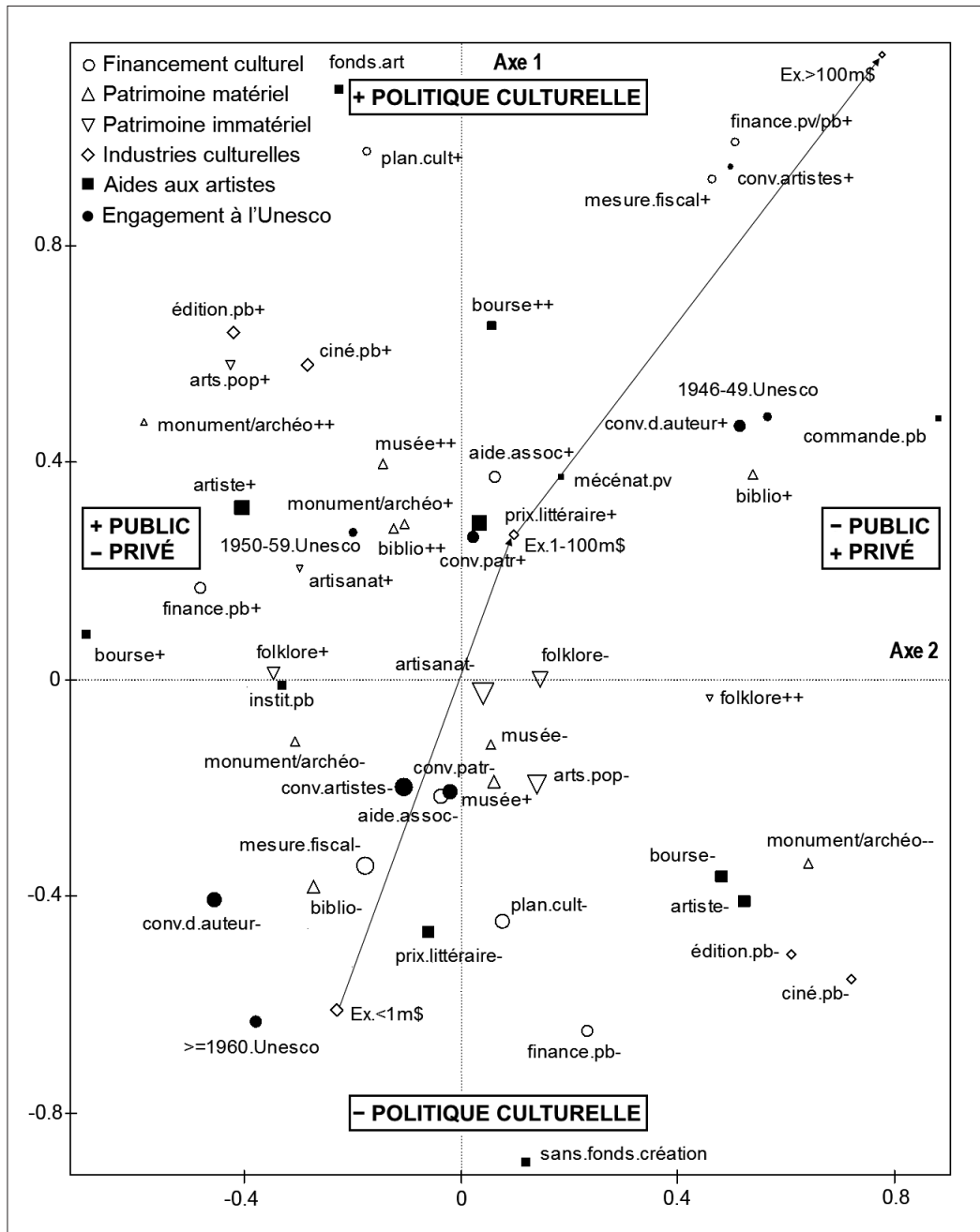
20. Selon la classification régionale de l'Unesco, on inclut dans cette région les États-Unis et le Canada, ainsi que la Turquie et Israël, de même que les pays de

l'Europe de l'Est.

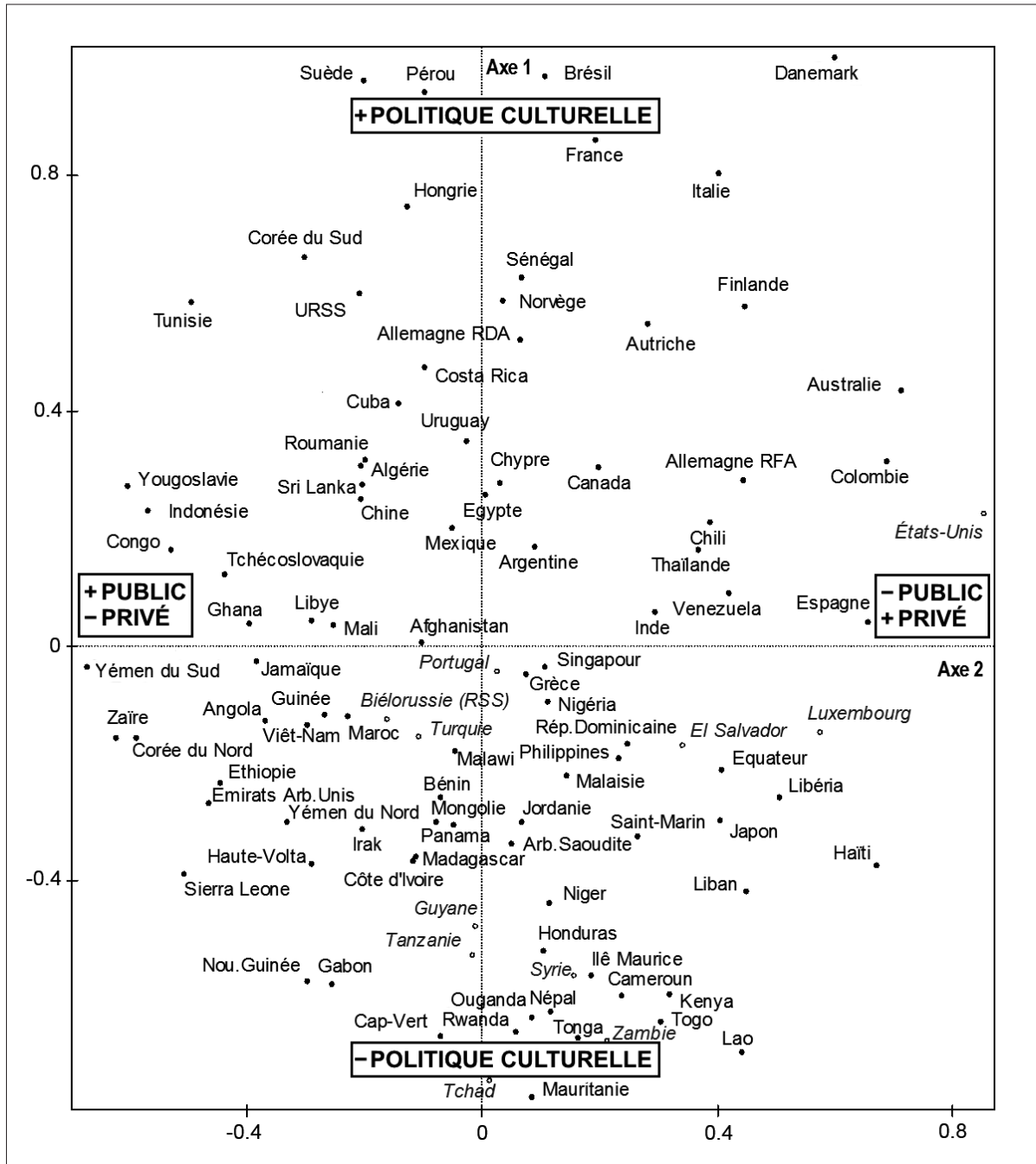
21. Les données utilisées ici sont issues du rapport de 2009 : United Nations Development Programme, *Human Development*

Report 2009, New York, UNDP, 2009.

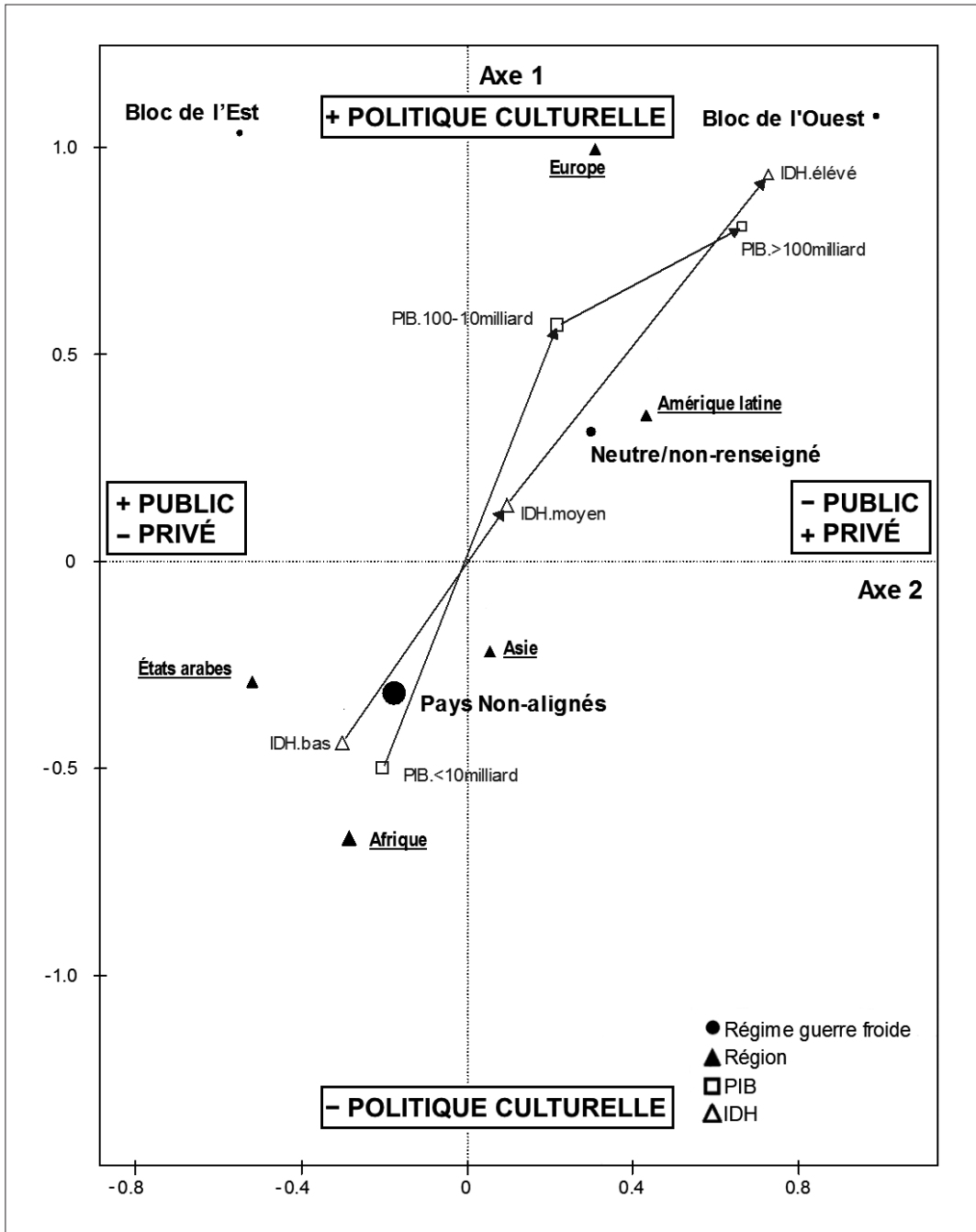
22. Ces données peuvent être biaisées, du fait que nous n'avons pas eu d'informations sur les pays du Bloc socialiste.



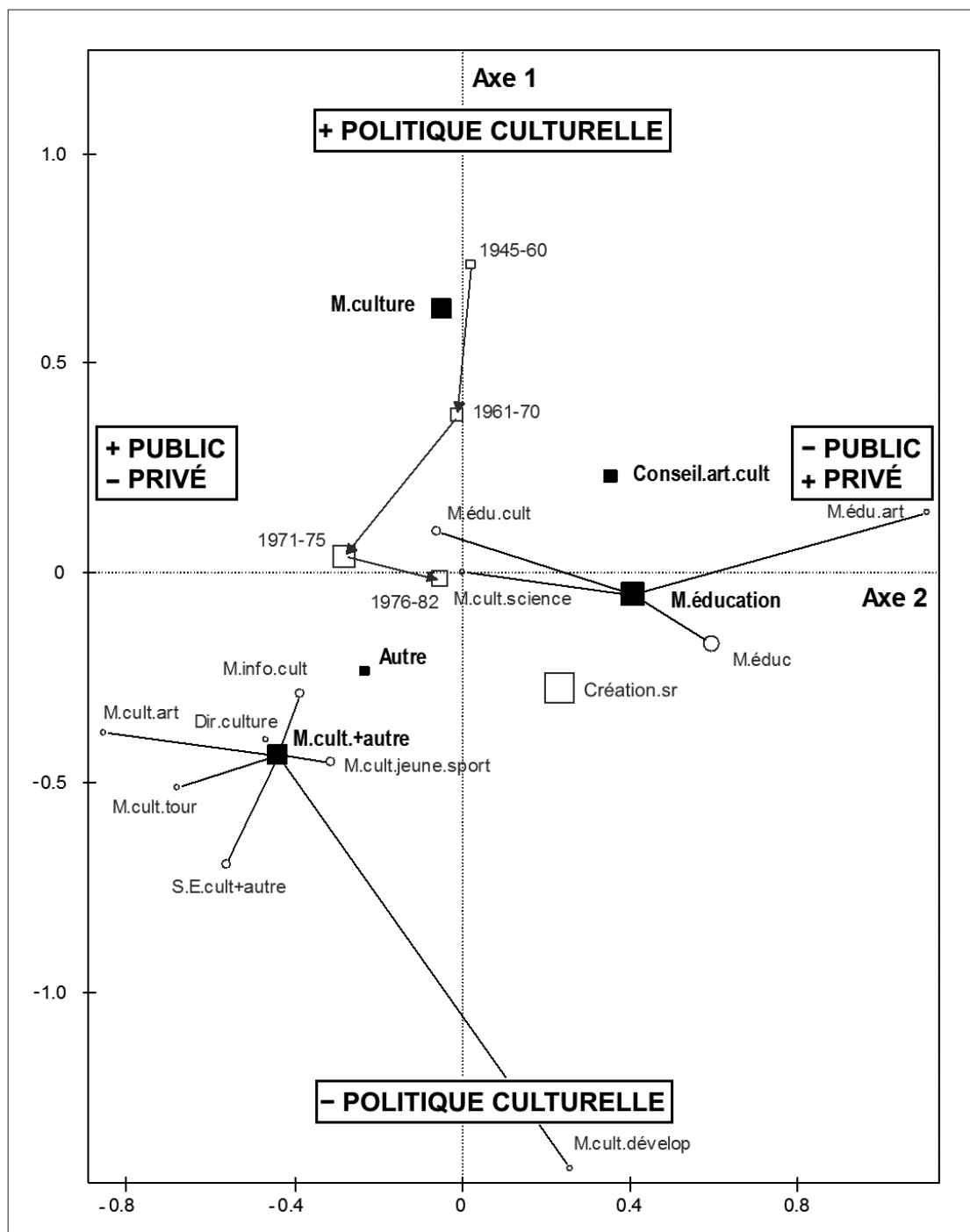
GRAPHIQUE 1. Les caractéristiques différentielles des politiques culturelles des pays en 1980.



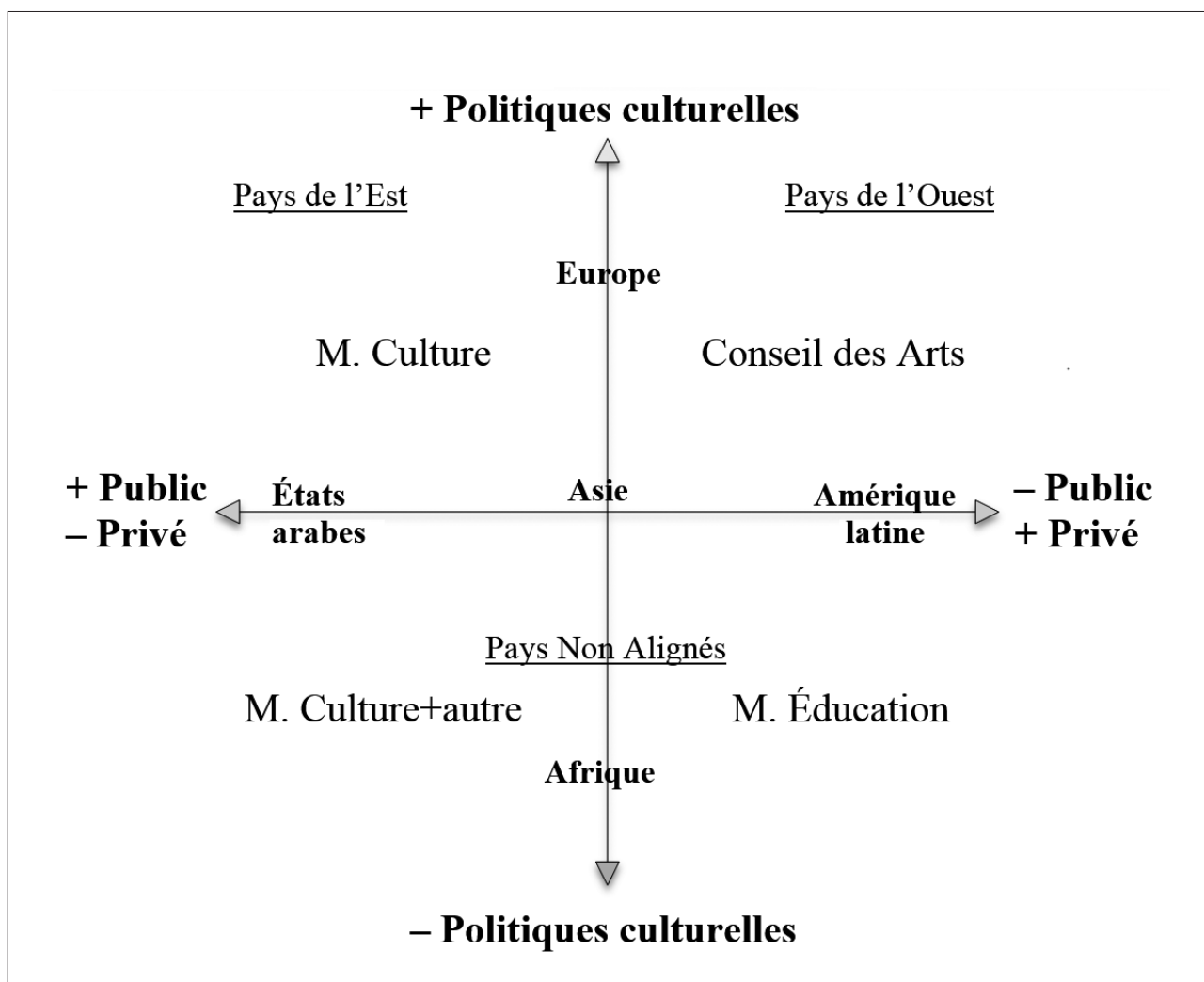
GRAPHIQUE 2. L'espace des positions des États selon leur politique culturelle.



GRAPHIQUE 3. L'espace géopolitique des politiques culturelles dans les années 1980.



Graphique 4. L'espace des institutions chargées de la culture.



Graphique 5. Typologie des politiques culturelles dans les années 1980.

Organismes chargés des politiques culturelles nationales

Cette variable a été créée à partir de la question : « Existe-t-il dans votre pays un organisme public (ministère, conseil, commission, etc.) chargé à l'échelon central ou fédéral de l'ensemble ou d'une partie importante de la politique culturelle de l'État ? » Cette variable est constituée de 14 modalités, selon les différentes appellations. Elles ont été réparties en quatre groupes. Parmi ces modalités, on retrouve celle qui regroupe tous les pays ayant un ministère chargé exclusivement de la Culture [*M.culture* ; n = 21]. Certains pays n'ont aucun organisme consacré à la culture ; dans ce cas-là, c'est souvent le ministère de l'Éducation qui prend en charge ce domaine [*M.éduc* ; n = 15]. D'autres pays ne possèdent pas forcément un organisme au rang de ministère, mais un organisme de tutelle tel qu'un conseil national. Ce dernier peut être sous l'autorité d'un ministère et peut varier de dénomination (tantôt conseil des arts, tantôt conseil de la culture, tantôt conseil des arts et de la culture), mais gère les initiatives de l'État en matière culturelle [*Conseil.art.cult* ; n = 12]. Dans certains pays, le ministère peut être chargé aussi bien de la culture que d'un autre domaine (par exemple, le sport, la jeunesse, le tourisme, les affaires scientifiques, le développement communautaire, etc.) [*M.cult.+autre* ; n = 41]. Enfin, la modalité *Autres* désigne les pays dont la culture est prise en main par des institutions qui ont à la base une vocation différente : le Congrès national, le ministère de l'Intérieur ou le ministère des Affaires étrangères, etc. [n = 3].

Année de création de l'organisme chargé des politiques culturelles

On a aussi trouvé dans l'enquête de l'Unesco des informations sur les dates de création des institutions publiques chargées du secteur culturel. La variable, qui a été découpée de manière chronologique, est composée de six modalités : 1945-60 [n = 5] ; 1961-70 [n = 11] ; 1971-75 [n = 24] ; 1976-80 [n = 13] ; 1981-82 [n = 5] ; *Création.sr* [n = 34].

L'existence d'un ministère de la Culture dans les années 1980 est une situation qui caractérise les pays européens [voir graphique 4, p. 166]. Ainsi, sur les 19 pays européens faisant partie de cette étude, on en compte 11 disposant d'un ministère de la Culture ou des Affaires culturelles : quatre pays du Bloc de l'Est (URSS, Tchécoslovaquie, Hongrie, RDA), cinq du Bloc de l'Ouest (France, Danemark, Grèce, Espagne, Italie), un des pays neutres (Saint-Marin) et un des pays Non-alignés (Yougoslavie). Selon les réponses

à l'enquête menée par l'Unesco en 1980, Saint-Marin serait le premier pays ayant créé une structure administrative pour la gestion des affaires culturelles en 1945, suivi de pays communistes comme l'URSS (1953), la Biélorussie (1953) et la RDA (1954). L'URSS a constitué un modèle pour les pays de l'Est. La RDA adopte ainsi des structures administratives calquées sur celles de l'URSS dès 1951, en prenant notamment pour modèle le ministère de l'Éducation populaire ; à la suite de voyages d'études effectués par une commission d'État pour les affaires artistiques (*Staatlich Kommission für Kunstangelegenheiten*) – entre 1952 et 1953 –, sont créés des services pour le théâtre, la musique, les arts plastiques, l'art amateur et la formation artistique, ainsi que pour la littérature et l'édition, de même que pour le cinéma et la radio. Le regroupement de ces services donnera lieu au ministère de la Culture en 1954²³.

La France a créé son ministère des Affaires culturelles cinq ans plus tard, mais les actions culturelles existaient bien avant²⁴. Par ailleurs, l'action culturelle est largement débattue depuis le milieu des années 1930, notamment dans les cercles intellectuels de gauche ou les mouvements culturels proches du Front populaire²⁵. En effet, comme le souligne Vincent Dubois, « la création des "Affaires culturelles" ne marque pas l'ouverture d'un nouvel espace pour l'intervention publique ; elle ne fait qu'unifier partiellement la forme dans ce domaine²⁶ ». L'étatisation de la mission culturelle a été héritée de l'histoire administrative du traitement des Beaux-Arts, auxquels seront rattachés d'autres secteurs tels que le tourisme, la jeunesse et le sport, ainsi que des services spécialisés comme celui du Centre national de la cinématographie, qui était auparavant rattaché au ministère de l'Industrie et du Commerce.

L'apparition de la culture comme catégorie d'intervention publique suggère que des États européens ont été à la source de ces initiatives. Elles émergent de manière relativement autonome, dans le cadre national. Elles répondent donc à des considérations différentes, même si en apparence les finalités peuvent se ressembler : apporter la « culture » au « peuple ». Les premières institutions de rang ministériel apparaissent dans cette région comme coordinatrices de secteurs déjà existants ou en cours d'élaboration : d'abord, patrimoniaux (musées, monuments, sites archéologiques, archives, bibliothèques) ; ensuite artistiques (théâtre, musique, arts plastiques, littérature) ; et enfin, les secteurs qui seront qualifiés d'industries culturelles (édition, cinéma, radio et télévision). Ces secteurs, qui étaient souvent dispersés dans

23. Thomas Höpel, « La politique culturelle en Allemagne au XX^e siècle », in P. Poirrier (dir.), *op. cit.*, p. 28. 24. Vincent Dubois, *La Politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin, 1999. 25. Pascal Ory, *La Belle Illusion. Culture et politique sous le signe du Front populaire, 1935-1938*, Paris, Plon, 1994. 26. V. Dubois, *op. cit.*, p. 155-188.

Quatre exemples du traitement public de la culture

Pour illustrer les oppositions, on a choisi les pays les plus écartés des axes. Le Danemark et le Rwanda pour le premier axe, le Yémen du Sud et l'Australie pour le deuxième (ils sont encadrés dans le graphique 2).

Le Danemark : des politiques culturelles omniprésentes

En 1982, la responsabilité de l'action culturelle au Danemark était assumée par le ministère des Affaires culturelles, créé en 1961. Le budget – environ 1% du budget de l'État – provenait des recettes fiscales. L'État encourageait également des fondations publiques et privées afin de promouvoir la science et la culture¹. Bien que centralisé, le ministère des Affaires culturelles maintenait des relations étroites avec les pouvoirs publics locaux au niveau des comtés et des districts. Le gouvernement central subventionnait, par exemple, les bibliothèques et les musées mis en place par les collectivités locales. Si celles-ci jouissaient d'une large autonomie dans leur gestion, elles étaient néanmoins tenues de se conformer à certaines directives promulguées par le législateur. Le Ministère et les autorités locales avaient la responsabilité de cette coordination.

Quant aux institutions chargées de la conservation du patrimoine culturel, sont mentionnés les organismes qui relèvent du gouvernement central : les Archives nationales et régionales, la Bibliothèque royale, les Musées nationaux. Outre ces organismes centraux, divers musées régionaux reçoivent des subventions, ainsi que des institutions protégeant le patrimoine oral comme la Collection du folklore danois. L'enseignement des arts, aux niveaux primaire et secondaire, relève des compétences du ministère de l'Éducation. Par contre, la plupart des autres institutions consacrées à l'enseignement des arts dépendent, du point de vue administratif, du ministère des Affaires culturelles. L'octroi de subventions aux artistes et écrivains avait pour principe de subordonner son soutien au critère de la qualité artistique. Il existait des subventions spécifiques aux arts, en vertu de la loi relative à la Fondation nationale d'aide aux arts (modifiée en 1978), ayant pour finalité d'encourager la création dans différents domaines artistiques.

En ce qui concerne les industries culturelles, la radio et la télévision étaient le monopole d'un organisme public. Des aides financières étaient accordées à la publication de livres, de disques et à la promotion de la production cinématographique danoise. Ces aides publiques étaient des subventions officielles et provenaient des recettes fiscales, tout en laissant la porte ouverte à la participation du secteur privé notamment à partir du système de fondations.

Le Rwanda : des actions culturelles inexistantes

L'orientation générale de la politique culturelle au Rwanda était dérisoire dans les années 1980. Les textes législatifs évoquant les principes de l'action culturelle mentionnés dans le rapport fait à l'Unesco ne concernaient que l'accès à l'éducation universelle. Ils indiquaient ainsi la loi scolaire de 1966 sur le statut de l'Université Nationale du Rwanda et le plan quinquennal de développement économique, social et culturel. Il n'y avait donc pas de législation spéciale dans les domaines culturels. Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique, avec la Direction générale de la Culture et des Beaux-Arts, prenait en charge l'action culturelle au Rwanda. Il existait pourtant une Académie rwandaise de culture, mais celle-ci semblait être complètement détachée des organismes de promotion culturelle du ministère. La coordination de ces divers organismes se faisait au niveau de la présidence de la République où il existait un service des affaires éducationnelles et culturelles².

Du point de vue du financement et de la planification de la culture, seul le ministère de l'Économie et du Commerce possédait une direction de l'artisanat chargée de sa promotion au niveau national, mais il n'existait pas de systèmes particuliers d'aide aux associations culturelles, aux centres culturels et aux maisons de la culture. La gestion du patrimoine était dispersée dans plusieurs institutions : les monuments et les sites archéologiques étaient gérés par le Service rwandais du tourisme et des parcs nationaux, les archives nationales par la Présidence de la République, les recherches archéologiques et ethnographiques par l'Institut national de la recherche scientifique. Cet institut gérait également le musée national. Toutes ces institutions avaient pour support financier le budget de l'État. Quant aux artistes, il n'y avait pas de système d'aide aux artistes et écrivains ni de financement pour la création littéraire et artistique. Pour ce qui est de l'éducation artistique, il n'existait qu'une seule école d'art de niveau secondaire pour tout le pays, et pas d'enseignement artistique spécialisé. Il n'y avait pas non plus de formations aux métiers liés à l'action culturelle. Par ailleurs, malgré la présence de quelques circuits de distribution, les industries culturelles étaient presque inexistantes dans ce pays, et il n'y avait pas de politique spécifique dans ce domaine.

Le Yémen du Sud : la culture c'est l'État

La République démocratique populaire du Yémen était un État socialiste, créé en 1967. C'est le premier pays arabe avec un gouvernement communiste. Il allait fusionner avec son voisin le Yémen du Nord en 1990, entraînant la création de l'actuelle République du Yémen. Le rôle

de l'État était omniprésent dans le financement et la planification culturelle, comme on le retrouve dans le rapport : « l'État prend en charge à 100% le financement du développement culturel, d'autant plus que les institutions privées n'existent pas au Yémen démocratique. L'intervention directe de l'État est donc la seule forme de financement retenue³ ». En 1982, le Yémen du Sud disposait d'un ministère de la Culture et du Tourisme, créé en 1973 et réorganisé par la loi n° 34 de 1978. Parmi les buts de la politique culturelle de ce ministère, nous pouvons citer celui de « promouvoir la culture nationale yéménite [...] sur des valeurs authentiques révolutionnaires » ; « élever le niveau culturel des masses en diffusant une culture nationale, démocratique et socialiste » ; « consolider le rapport entre la culture yéménite, la culture arabe et la culture universelle progressiste », entre autres⁴.

Cependant, si plusieurs domaines d'intervention sont mentionnés, en dehors du ministère, très peu d'institutions spécialisées organisent l'activité culturelle du pays. Celui-ci dispose de cinq divisions centrales : la Division de la planification, des statistiques et des relations extérieures, la Division de la culture de masse, la Division des arts, la Division du théâtre, et la Division de la production, de la traduction et de l'édition. Cette dernière, qui comportait quatre sections (la production, l'édition, la traduction, la censure), était chargée notamment « d'encourager l'innovation dans le domaine de la production [...], de publier la production yéménite dans les différents domaines [...] et de contrôler l'importation des périodiques, des textes et de la production littéraire [en délivrant] l'autorisation permettant leur circulation dans le pays⁵ ». Elle assure aussi un « contrôle » du cinéma. Un intérêt particulier était donc accordé au contrôle de la production et la diffusion cinématographique et éditoriale.

Le Centre yéménite des recherches culturelles était chargé de la conservation du patrimoine dans les domaines de l'archéologie et des musées, il devait promouvoir la collecte et l'étude du patrimoine et des arts populaires. De son côté, l'Institut des beaux-arts – qui dépendait aussi du ministère – était le responsable de l'enseignement de la musique, du théâtre, des arts plastiques, de l'acrobatie et du cirque, ainsi que des prix à la création littéraire et artistique, de l'assistance aux associations des écrivains et des artistes, des festivals de musique et de cinéma, etc. Au niveau local, l'action culturelle était relayée par les « directions de la culture et du tourisme » présentes sur tout le territoire. La formation des planificateurs et administrateurs n'était pas encore assurée, mais le rapport mentionne des stages organisés dans le pays et à l'étranger ainsi que des bourses d'études pour la formation des agents de l'action culturelle.

L'Australie : un État multiculturel entre l'action privée et publique

L'Australie est un État fédéral – avec une politique culturelle décentralisée – et multiculturel, où le secteur privé est très encouragé. Elle ne dispose pas d'un ministère

exclusif pour la culture. En revanche, l'Australie dispose de l'Australian Council et dirige ses actions culturelles avec des « organismes de tutelle » qui œuvrent notamment à la planification et à l'orientation des subventions⁶. Ce système politique d'administration culturelle est réfléchi, depuis 1979, dans le cadre du Commonwealth of Nations, organisation intergouvernementale qui réunit des pays qui étaient des anciennes colonies ou protectorats britanniques. L'Australie développe pareillement une politique particulièrement active d'intégration culturelle, autant sur les « cultures aborigènes » que sur les immigrants. Pour ce faire, elle dispose de l'Institut de l'affaire multiculturelle et l'Institut des études aborigènes.

Les États adoptaient aussi des politiques complémentaires à celle du gouvernement central dont leur parlement vote chaque année les crédits nécessaires à cet effet. Certes, pour des raisons budgétaires, le gouvernement central a une certaine autorité, mais les organismes culturels des États sont, selon le rapport, presque entièrement indépendants dans leurs options et leur orientation générale. Une autre source de subsides réside dans le système d'exemption fiscale. De même, le gouvernement peut contribuer sur le plan financier aux institutions culturelles non gouvernementales et aux associations privées (sportive ou artistique) à but non lucratif. Par exemple, il a financé la Fondation du ballet australien et de l'Opéra australien. En effet, l'action culturelle du gouvernement australien se limite à orienter principalement les financements et à développer des mesures fiscales pour encourager le secteur privé à y participer.

À l'égard des industries culturelles, le livre et le disque relèvent, selon le rapport, du secteur privé. Le cinéma, la radio et la télévision comportent un secteur public et un secteur privé. Le cinéma disposait de la Commission du cinéma australien, créée en 1975. La radio et la télévision publique étaient sous la tutelle de la Commission de radiodiffusion australienne (ABC). Ces institutions étaient subventionnées grâce à des crédits votés annuellement au Parlement fédéral. En d'autres termes, les actions culturelles de l'Australie dans les années 1980 ne récusait pas l'intervention de l'État. Celui-ci participait de manière coordonnée avec le secteur privé, dont la subvention était un outil de coordination pour l'élaboration et la mise en place des programmes. Elle servait à orienter les priorités de l'action culturelle et s'élaborait de concert avec le gouvernement central, local et les agents culturels.

1. Unesco, Danemark, in « État et tendances des politiques culturelles des États membres d'Europe », p. 31-35.

2. Unesco, République Rwandaise, in « État et tendances des politiques culturelles des États membres d'Afrique », *op. cit.*, p. 93-96.

3. Unesco, Yémen du Sud, in « État et tendances des politiques culturelles des États membres arabes », *op. cit.*, p. 59.

4. *Ibid.*

5. *Ibid.*, p. 57

6. Unesco, Australie, in « État et tendances des politiques culturelles des États membres d'Asie et du Pacifique », *op. cit.*, p. 5-15.

des ministères de nature différente, sont regroupés dans une institution gouvernementale unique. Dans les décennies suivantes, la « culture » se consolide en tant que domaine d'intervention de l'État grâce à l'importance grandissante des échanges de produits culturels. La création d'une institution chargée de la culture n'est pas un élément permettant de dater la naissance des actions culturelles. Il n'en reste pas moins qu'elle se présente comme un indice concret de l'institutionnalisation de la culture comme catégorie de pensée de l'action publique dans la structure étatique, marquant un tournant dans l'histoire des politiques culturelles, notamment après la Deuxième Guerre mondiale.

Les pays disposant d'un Conseil des arts ou de la culture sont proches du pôle défini comme celui où une place significative est laissée aux initiatives privées. Le Royaume-Uni est le premier pays à avoir créé une institution de ce genre en 1945. L'*Arts Council* est en effet structuré de manière différente par rapport aux ministères de la Culture. Les politiques culturelles britanniques sont régies par le principe de *l'arm's length* – littéralement « à la longueur d'un bras » : l'État doit être tenu à distance du monde culture. À cet effet le Conseil est partiellement indépendant, car il n'est pas dirigé par des fonctionnaires, mais par des bénévoles nommés par le gouvernement. Il est aidé par des commissions consultatives (*advisory panels*), qui ont la charge de répartir les crédits affectés aux arts par le gouvernement en place, d'où l'absence de « grands mobilisateurs politiques » tels qu'André Malraux ou Jack Lang dans le cas de la France²⁷.

La création de l'*Arts Council* s'inscrit dans un mouvement d'intervention de l'État plus large. Il a été lancé après la Seconde Guerre mondiale par le gouvernement travailliste de Clement Attlee²⁸ (entre 1945 et 1951). La mission de cette administration était « d'implanter l'État-providence tel que l'avait conçu William Beveridge²⁹ en 1942, fondé sur un régime de santé publique gratuite et de sécurité sociale³⁰ ». Le modèle britannique a bien évidemment évolué depuis sa création, en fonction des débats nationaux sur les objectifs du Conseil, de l'incorporation des nouveaux domaines d'action (d'abord l'édition,

plus tard l'ensemble des industries culturelles, etc.), des efforts de décentralisation de l'action culturelle, mais aussi selon les idéologies des gouvernements en place. Ainsi, selon David Losseley, au cours des dernières années, « le système britannique ressemble plus que jamais au système français » avec un modèle plus interventionniste, et où *l'arm's length* est progressivement raccourci en raison de l'augmentation de la participation de l'État et de l'éclatement de la décentralisation³¹.

L'expérience du système britannique a servi de modèle international, notamment pour la création en 1965 du *National Endowment for the Arts* aux États-Unis³², sans compter que le modèle britannique a pu se diffuser dans ses anciennes colonies, dans le cadre du Commonwealth of Nations, qui depuis 1979 se réunissait pour discuter des politiques culturelles. Dans les réponses à l'enquête de l'Unesco, l'Australie, Chypre, le Canada, le Ghana et l'Île Maurice mentionnent leur participation à cette instance. Des pays du nord de l'Europe ont également été séduits par ce modèle. La Norvège, la Suède et la Finlande se sont investies dans la création d'un Conseil des arts, conçu sur le principe de *l'arm's length*, tout en conservant une certaine spécificité liée à leurs systèmes politiques se réclamant de l'État-providence et aux traditions de leurs champs de production culturelle³³. Si les objectifs y sont très semblables en matière de politique culturelle, la manière de les approcher peut varier selon les structures institutionnelles en place et les particularités liées aux histoires nationales³⁴. Toutefois, ces différences sont relativement faibles, si elles sont comparées aux pays des autres régions de la planète. Par ailleurs, depuis 2005 la Norvège a créé un ministère de la Culture, qui selon Per Mangset est « Enfin ! Un ministère à la française³⁵ ». Cela suggère que les politiques culturelles sont en constante évolution et s'inspirent de plusieurs modèles nationaux.

Les institutions chargées à la fois de la culture et de l'éducation sont proches de la position occupée par les pays d'Amérique latine dans l'espace du graphique 4 [voir p. 166]. Les institutions responsables de la culture sont souvent les ministères de l'Éducation, où la culture reste encadrée par les institutions du secteur éducatif. Dans 11 des 16 pays

27. David Losseley, « Le Royaume-Uni », in P. Poirrier (dir.), *op. cit.*, p. 389-409.

28. Né en 1883 (décédé en 1967), il a été le chef du parti travailliste britannique de 1935 à 1955 et Premier ministre du Royaume-Uni de 1945 à 1951. Son gouvernement entreprit la nationalisation des prestataires de services – tel le Service national de santé – et des industries vitales pour l'économie du pays. Son gouvernement fut aussi promoteur de la

décolonisation d'une grande partie de l'Empire britannique en accordant l'indépendance à l'Inde, au Pakistan, à la Birmanie, à Ceylan (Sri Lanka), à la Jordanie.

29. Lord William Henry Beveridge (1879-1963) était un économiste et homme politique britannique. Il est surtout connu pour son rapport de 1942, *Social Insurance and Allied Services* (connu sous le nom de « Premier rapport Beveridge »), qui fournit

les bases de réflexion à l'instauration de l'État-providence par le gouvernement travailliste d'après-guerre.

30. D. Losseley, *op. cit.*, p. 391.

31. *Ibid.*

32. *Ibid.*

33. Jens Engberg, « La politique culturelle au Danemark. 1945-2007 » ; K. Wijkander, « La politique culturelle de la Suède » ; et Per Mangset, « La politique culturelle en

Norvège », in P. Poirrier (dir.), *op. cit.*

34. Anita Kangas et Geir Vestheim, "Institutionalism, cultural institutions and cultural policy in the Nordic countries", *Nordisk kulturpolitisk tidskrift*, 2, 2010, p. 267-284 ; Geir Vestheim, "Instrumental cultural policy in Scandinavian countries: a critical historical perspective", *The European Journal of Cultural Policy*, 1(1), 1994, p. 57-71.

35. P. Mangset, *op. cit.*, p. 388.

latino-américains pris en compte dans cette étude, le ministère qui prend en charge la culture est relié à l'éducation. Une des caractéristiques des politiques culturelles latino-américaines, dans les années 1980, est de consacrer peu de ressources à la création artistique et aux industries culturelles. Ces dernières en particulier n'ont fait l'objet d'interventions que récemment³⁶. C'est aussi le cas dans 5 des 19 pays asiatiques (Tonga, Thaïlande, Japon, Inde et Indonésie). Cependant, l'Asie se caractérise plutôt par le fait d'occuper une place centrale dans l'ensemble des modèles d'action culturelle. Cette région est la plus hétérogène et on peut repérer plusieurs modèles d'administration de la culture.

Enfin, les pays ayant des ministères ou des secrétariats d'État associant la culture à d'autres secteurs tels que le tourisme, l'information, la jeunesse, le sport, etc., sont majoritairement des pays africains (13 sur 25) et des États arabes (8 sur 13). La particularité de ce groupe de pays est que bien qu'ils disposent d'institutions responsables de la culture, ces dernières sont de création récente et leurs interventions relativement plus faibles.

Typologie des politiques culturelles dans le monde

À partir de la mise en relation des données exploitées dans l'ACM, on peut construire une typologie des conceptions de l'action culturelle dans les années 1980 [voir graphique 5, p. 167]. Il s'agit de types idéaux, qui ne se rencontrent jamais dans la réalité sous leur forme pure. La conception générale de l'action culturelle, sa justification et ses objectifs varient d'un pays à l'autre, selon les secteurs d'intervention, l'idéologie politique du régime en place, l'importance accordée à la culture en tant que secteur d'intérêt national, selon les structures d'administration (centralisée, décentralisée), ou encore selon le niveau de développement du champ culturel national.

De l'ACM proposée plus haut se dégagent au moins quatre tendances. Une première, qui caractérise les régimes socialistes, confère à l'État un grand pouvoir d'intervention et de régulation dans le domaine culturel, qui peut aller jusqu'à la censure. Une deuxième distingue le public et le privé, et voit dans l'État un élément de substitution aux initiatives privées lorsque ces dernières n'accomplissent pas leur mission, comme c'est le cas d'une grande partie des pays de l'Europe occidentale. Une troisième témoigne d'une méfiance à l'égard du rôle que peut jouer l'État dans la gestion directe des institutions

culturelles, conçu comme une atteinte à l'autonomie du champ de production culturelle. Elle caractérise notamment les pays de tendance libérale qui sont par ailleurs ceux qui dominent en grande partie le marché international des industries culturelles. Enfin, une quatrième tendance regroupe les pays dits « en voie de développement » ou, selon le vocabulaire actuel des instances internationales, « émergents ». Bien que leurs conceptions et leurs formes d'actions ne soient pas homogènes, ils se montrent favorables à l'action de l'État dans le domaine culturel. En revanche, peu de ressources y sont déployées pour affirmer leurs ambitions en matière culturelle, tant dans le secteur public que dans le secteur privé.

La première et la quatrième tendances apparaissent nettement favorables à la participation de l'État. Elles diffèrent pourtant dans la justification de ce type d'intervention. La première se justifie par une volonté de contrôle idéologique, elle s'inscrit dans un régime politique où l'État est omniprésent. La quatrième justifie principalement l'intervention par la nécessité de satisfaire un besoin social. Même si ces deux tendances peuvent se rejoindre dans certains pays émergents, les politiques culturelles sont considérées par ces derniers comme un moyen de développement culturel et de construction d'une identité nationale, en particulier par les pays récemment décolonisés.

Les pays disposant de politiques culturelles élaborées tendent à justifier leurs interventions par le souci de « démocratisation de la culture ». Cette doctrine est alors identifiée à la culture savante à qui l'on attribue des valeurs universelles. Il s'agit de faciliter l'accès de la population aux biens culturels définis comme « légitimes ». Cette volonté constitue le référentiel des politiques culturelles de nombreux pays, notamment le Danemark, la Suède ou la France. En revanche, ils sont perçus par les pays avec des régimes plus libéraux comme suspects, ou pour le moins, comme susceptibles de légitimer les politiques menées dans les pays aux régimes plus répressifs envers les artistes.

En pleine Guerre froide, le rôle de l'État et son degré de participation dans le domaine culturel sont devenus des enjeux de lutte idéologique. La comparaison des formes d'action culturelle que le Secrétariat de l'Unesco avait mise en avant comme une nécessité « technique » – d'ordre institutionnel, administratif et financier, qui était perçue comme commune à tous les pays – a été retraduite par les représentants des États en une comparaison « idéologique ». Les différences administratives dans le domaine culturel ont été considérées comme significatives de l'ordre politique qui les a mis en place.

36. Néstor García Canclini et Carlos Juan Moneta (dir.), *Las industrias culturales en la integración latinoamericana*, Argentina, Eudeba, 1999.

En légitimant la culture comme domaine d'intervention publique, l'Unesco crée un besoin dans les pays en voie de développement, ainsi qu'un marché international d'expertise sur l'administration culturelle. La décennie 1970 est donc marquée par l'apparition d'un grand nombre d'institutions nationales responsables de la culture dans les pays émergents. Les initiatives de l'Unesco permettent de créer un espace international pour discuter et comparer les tendances des politiques culturelles. De cet espace il ressort que la France

et le Royaume-Uni occupent une place à part sur la scène internationale, dans la mesure où ils font figure de modèles, cherchant à inspirer les administrations des pays ne s'étant pas encore intéressés ou n'ayant pas consolidé la culture comme domaine d'action légitime de l'État. Les principaux résultats de cette analyse montrent que les tendances des politiques culturelles déployées dans les années 1980 sont liées aux rapports de force politiques, économiques et culturels tels qu'ils sont réfractés par les relations de domination dans le « système-monde³⁷ ».

37. Immanuel Wallerstein, *Comprendre le monde. Introduction à l'analyse des systèmes-monde*, Paris, La Découverte, 2004.