

# L'Europe et la culture : combien de politiques ?

*La crise que traverse l'Europe est aussi culturelle. Odile Chenal dresse un état des lieux des différentes politiques de la culture et appelle à un réel projet communautaire... qui tarde à venir.*

Lorsqu'on s'intéresse aux politiques culturelles en Europe, plusieurs perspectives sont envisageables : on peut observer au cas par cas les différentes politiques culturelles nationales ; scruter la place de l'Europe dans ces politiques nationales de la culture ; ou encore s'interroger sur une politique culturelle européenne. Dans ces quelques pages, on adoptera successivement ces trois perspectives. Plutôt que d'un "regard", c'est plutôt d'aperçus dont il s'agira ici, d'impressions tirées de plusieurs années de pratique de coopération culturelle en Europe.

## LES POLITIQUES CULTURELLES EN EUROPE...

C'est sans surprise : une approche panoramique des politiques culturelles en Europe reflète la diversité et la complexité qui caractérisent notre continent.

Entre les deux pôles que l'on oppose habituellement, le pôle français (la culture comme objet de politique nationale) et le pôle anglais (la culture gérée à bonne distance de l'Etat), divers modèles se sont mis en place dans les pays européens au cours des cinquante dernières années, en fonction des histoires et des contextes nationaux. Ici, en Allemagne ou en Espagne, le rôle des régions reste prépondérant ; là, en Belgique, communautés linguistiques et gouvernement se partagent la tâche du développement culturel ; aux Pays-Bas, où l'on continue à planifier la culture sur quatre ans, les organismes professionnels intermédiaires ont un rôle décisif.

Si l'on se tourne vers l'Est, on observe des politiques culturelles en développement rapide. Sur les ruines – persistantes – des appareils culturels de l'ère communiste, les pays d'Europe centrale et orientale ont légiféré – souvent dans la hâte – au cours des quinze dernières années en s'inspirant des divers "modèles" occidentaux sans en copier aucun. Et si les moyens manquent, si les pratiques professionnelles se renouvellent moins facilement que les lois, les structures politiques sont désormais en place, notamment dans les nouveaux pays membres de l'Union européenne. Cependant, la rotation rapide des ministres en charge de la culture entrave souvent une réelle progression dans cette région (depuis la chute du communisme, plus de quinze ministres successifs en Pologne, treize en Roumanie...), dans laquelle les jeunes professionnels du secteur culturel indépendant s'orientent vers les partenaires internationaux, laissant s'élargir le fossé avec les institutions et les politiques nationales.

Pourtant, avec un peu de recul supplémentaire, quelques reliefs s'imposent au travers des frontières nationales. Au-delà de leur diversité, les politiques culturelles nationales affrontent en effet, chacune dans son contexte, les mêmes problématiques :

Il y a tout d'abord la réponse des politiques culturelles au besoin de cohésion sociale : politique culturelle, politique des cultures, politique interculturelle ? Aucun gouvernement européen n'échappe à ces questions, surtout posées, à l'Est, par l'existence de minorités régionales et culturelles, alors que les pays de l'Ouest affrontent tous les défis politiques et culturels liés à une immigration plus ou moins récente. Les gouvernements peinent à intégrer cet état de fait dans les politiques culturelles, alors que les grandes villes sont aux avant-postes de l'expérimentation

Il y a ensuite, à travers les processus de décentralisation ou de privatisation, la question du rôle de l'Etat dans la culture : la décentralisation traverse en effet toutes les politiques, et pas uniquement celles des pays de tradition centraliste, comme la France ou les anciens pays communistes. Il s'agit non seulement d'une décentralisation administrative, mais aussi du rôle croissant des collectivités territoriales, qui partout développent leurs propres politiques et se posent en partenaires forts face à des Etats en position de retrait. En miroir à la décentralisation, certains Etats fédéraux sont amenés à se reposer la question de la culture dans la politique nationale, comme c'est le cas en Allemagne, où le poste de ministre de la Culture au niveau fédéral a été créé il y a quelques années. La privatisation est une autre préoccupation commune. De l'est à l'ouest, les Etats, à des rythmes et à des degrés divers, réduisent leur soutien direct à la culture. Non seulement vis-à-vis du secteur de la création indépendante, mais encore envers les grandes institutions culturelles : fonctionnant traditionnellement sur la base du soutien public, les acteurs culturels sont amenés à générer des fonds propres. Alors que les gouvernements nationaux, toutes tendances politiques confondues, légifèrent sur le sponsoring et le mécénat, un changement progressif d'attitude se manifeste ainsi dans le secteur subventionné, qui sait qu'il ne pourra compter indistinctement ou éternellement sur les fonds publics.

Il s'agit encore de la question de la place de la culture dans les relations internationales, entre politique culturelle

nationale et politique culturelle extérieure. Ici encore, les configurations nationales sont variées et complexes. Le difficile partage des tâches entre le ministère de la Culture et celui des Affaires étrangères est une constante dans tous les pays européens. Dans la plupart des pays, les ministères des Affaires étrangères ont la main haute sur la politique culturelle extérieure, alors que des organismes publics relativement indépendants, tels que le British Council, le Goethe Institut ou Pro Helvetia, par exemple, jouent un rôle prépondérant dans la mise en œuvre et la définition de la politique culturelle extérieure de leurs pays respectifs. D'autres pays, les Pays-Bas par exemple, qui ont mis en place un fonds commun aux deux ministères, essaient de trouver des voies de sortie à cette difficile relation institutionnelle qui affecte le contenu des politiques. Pour les pays membres de l'Union européenne, les négociations sur les programmes européens ne contribuent pas à simplifier la situation : elles sont souvent menées par des représentants des ministères de la Culture, alors que les relations culturelles bilatérales en Europe sont généralement du ressort des diplomates...

On pourrait sans peine allonger cette liste. Au-delà des diversités nationales, face aux tensions nationales et internationales, face à un marché de plus en plus agressif, face à la globalisation, les politiques culturelles des pays d'Europe partagent d'important défis communs.

### ... ET L'EUROPE DANS LES POLITIQUES CULTURELLES...

Défis communs : oui. Echanges ou synergies au niveau des politiques : nous en sommes encore loin ! Les Etats-nations sont extrêmement sensibles à tout ce qui pourrait ouvrir la voie à des influences sur des politiques culturelles, qu'ils considèrent comme étant au cœur des identités nationales. Le cadre national demeure le cadre déterminant. Et, au niveau communautaire, les pays membres négocient des programmes de coopération : ils n'interrogent pas les politiques nationales. En matière de culture, le traité de Nice n'a pas apporté de changement à celui de Maastricht : l'article 151 réaffirme que les politiques culturelles sont un domaine de compétence nationale et que l'Union européenne ne peut intervenir que par des actions d'appui. Le texte du traité constitutionnel, s'il était adopté, ne changerait pas fondamentalement les choses.

Les politiques culturelles sont et resteront encore longtemps nationales. Pourtant, elles ne peuvent rester hermétiques à l'Europe et l'empêcher de s'y infiltrer !

Prenons par exemple la réflexion et la recherche sur les politiques culturelles. Si les Etats sont très réticents à débattre de leurs politiques culturelles dans un contexte international, le Conseil de l'Europe a cependant su jouer un rôle pionnier en lançant, dès les années 1980, un programme d'évaluation des politiques culturelles nationales qui a aujourd'hui couvert la presque totalité des pays européens. Exercice national mené avec l'aide d'experts venant d'autres horizons européens, ces évaluations constituent un instrument remarquable d'analyse et de comparaison, et elles ont donné lieu dans certains pays à des débats nationaux. Mais l'entreprise remarquable de Strasbourg n'a cependant pas réussi à créer une véritable plate-forme européenne d'échange, de réflexion et de recherche. Le Conseil de l'Europe s'essouffle actuellement ; heureusement, les initiatives partant de fondations privées, d'universités, d'observatoires culturels ou de réseaux professionnels prennent le relais et se multiplient pour permettre les comparaisons et le partage des pratiques et des expériences de politique culturelle au niveau européen.

De même, les réglementations européennes affectent bien évidemment la culture. Pour les membres de l'Union européenne et les pays candidats, et même si Bruxelles n'intervient pas dans les affaires culturelles nationales, les directives européennes, qui touchent notamment les industries et la diffusion culturelles (audiovisuel, édition...), ne restent bien entendu pas sans effet sur les politiques culturelles nationales (de même que des mesures touchant par exemple à la propriété intellectuelle, au statut social de l'artiste ou aux formations artistiques...). L'Europe communautaire entre donc dans les politiques culturelles nationales, mais indirectement, par le biais des politiques de l'éducation, des politiques sociales ou de la concurrence. Par les portes latérales, en quelque sorte.

Enfin, naturellement, les politiques culturelles nationales évoluent sous la pression d'une pratique de coopération européenne qui se développe parmi les opérateurs : participants à des coproductions ou à des programmes européens, directeurs de festival, membres de réseaux transnationaux, jeunes opérateurs formés dans les cours de management européen qui se multiplient actuellement... tous interpellent leurs responsables politiques, requièrent mesures et soutiens adaptés au travail de coopération européenne – alors que, traditionnellement, les instruments restent bilatéraux. Un bon exemple est celui des réseaux culturels européens : réseaux de professionnels qui regroupent leurs membres sur une base individuelle, et non par représentation nationale, ces réseaux informels ont, au cours des dernières décennies, largement contribué à créer à travers l'Europe des liens entre professionnels, des pratiques de coopération véritable, des plates-formes de débats et d'échange. Et pourtant, malgré leurs besoins modestes, ils sont longtemps restés entre deux chaises : les gouvernements ne les finançaient pas, puisqu'ils sont européens ; la Commission européenne non plus, puisque, par la force des choses, la coordination d'un réseau s'effectue partir d'un pays spécifique. Après des années passées à expliquer, convaincre, négocier, le rôle des réseaux a enfin été reconnu par Bruxelles, qui, bien que chichement, les soutient désormais. Et certains gouvernements semblent prêts à les intégrer dans leurs budgets : une partie infinitésimale de ces budgets, certes, mais une innovation politique qui a demandé beaucoup d'endurance !

Des politiques nationales diversifiées, mais qui partagent défis et questions ; une réticence à ouvrir des cadres nationaux pourtant déjà distendus par les pratiques... Il est temps d'inverser la perspective. Et de se demander si ce n'est pas aussi d'une politique culturelle européenne dont il faut parler.

### ... OU UNE POLITIQUE CULTURELLE POUR L'EUROPE ?

Politique culturelle européenne ? L'expression fait encore tressaillir. On parle de programmes, pas de politique européenne. Et, de fait, l'Union européenne n'est pas habilitée à mener sa propre politique dans ce domaine. Elle n'en a de toute façon pas les moyens : le budget de la Direction générale de la culture est inférieur à celui d'un grand opéra ou d'une ville moyenne en Europe !

Et pourtant ! Alors que l'élargissement s'inscrit difficilement dans les mentalités, alors que nous sommes sous l'onde de choc des non français et néerlandais au traité constitutionnel, alors que l'Union européenne est en état de crise, c'est pour le moins un paradoxe. Déficit démocratique de l'Union et crise de participation, mise en cause du modèle économique et social européen, peur de l'"autre", interrogations sur le rôle de l'Europe dans le monde : il est clair que le défi actuel de l'Europe est aussi – et d'abord – un défi culturel. Des idéaux de paix et de prospérité ont animé les premières générations d'Européens, mais ils ne touchent plus les nouvelles générations. Quel est le nouveau projet culturel européen ? Quelle vision politique, quels imaginaires culturels ouvrent d'autres perspectives que celles du marché et du bien-être ? On ne pourra développer davantage "l'institution Europe" sans la faire reposer sur une culture politique qui soit, ou au moins qui devienne, progressivement, européenne. Avant le référendum français, José Manuel Barroso le reconnaissait déjà : *"Nous entrons dans une nouvelle phase, difficile pour l'Europe et notre Union. La question de ce que l'Europe peut faire pour la culture et de ce que la culture peut faire pour l'Europe a désormais une dimension d'urgence."*<sup>(1)</sup>

Pour créer cette nouvelle culture politique, qui doit aller au-delà des élites et des européens convaincus, l'Union ne pourra se contenter de quelques programmes : elle a besoin d'une véritable politique culturelle. Une politique qui ne concurrence pas les politiques nationales, mais les complète, les renforce en leur apportant une valeur ajoutée européenne. Une valeur ajoutée de démocratie : les citoyens, tout en restant des citoyens nationaux, ont aussi le sentiment d'appartenir à un espace public européen où l'on débat des questions communes à partir de différentes perspectives. Une valeur ajoutée de créativité : diffusion et création intègrent et s'inspirent des traditions et des nouvelles dynamiques qui animent l'espace européen. Une valeur ajoutée de développement : une politique de coopération culturelle européenne ne se limite pas à l'Union, mais elle inclut l'ensemble de l'espace européen et les régions avoisinantes.

En effet, les bénéfices d'une politique culturelle européenne ne doivent pas se limiter au processus d'intégration à l'intérieur de l'Union européenne elle-même, ni même à l'espace européen le plus large. Ils doivent permettre à l'Europe d'affronter la globalisation, avec des citoyens européens ayant acquis un sens et une pratique du dialogue et de l'échange avec les porteurs d'autres cultures, ayant acquis une vraie compétence interculturelle.

Une politique culturelle européenne demande donc la mise en place de véritables objectifs et instruments de coopération (mobilité, formations européennes, coproductions, échanges professionnels, supports pour les débats d'idées européens...), cohérents et articulés sur les politiques nationales. Mais elle suppose d'abord un certain nombre de facteurs sur lesquels la Commission actuelle ne peut, hélas, pas compter. A commencer par une volonté politique partagée par les Etats membres. Il faudrait aussi que l'Union dispose d'une véritable compétence politique pour la coopération culturelle, d'un appareil efficace (une agence pour la coopération culturelle, par exemple) et d'un budget significatif. La multiplication du budget actuel par dix peut sembler très ambitieuse (cf. la campagne "70 cents pour la culture" lancée par la Fondation européenne de la culture et le Forum européen des arts et du patrimoine) : elle ne représenterait pourtant qu'un montant minime par rapport à l'ensemble du budget de l'Union. Cependant, ne rêvons pas : la culture, actuellement si présente dans les analyses de la crise européenne, reste du domaine de l'incantation. Paradoxalement, les gouvernements sont plus que jamais réticents à doter l'Union de véritables instruments culturels.

Ici encore, c'est peut-être par des voies latérales que les choses bougeront. Et notamment à travers la politique extérieure. Face aux défis mondiaux – compétitivité, terrorisme, migrations, développement –, l'Union européenne, à défaut d'avoir encore une véritable politique étrangère, sera amenée à se doter d'une image, à porter une certaine vision culturelle sur la scène internationale. L'Union européenne aura-t-elle une politique culturelle extérieure avant d'avoir une politique culturelle intérieure ? En tout cas, les centres et instituts culturels des pays européens actifs hors d'Europe seront peut-être les premiers à rechercher, expérimenter des modes de travail concertés pour la coopération avec leurs partenaires locaux : des modes d'action qui leur permettront d'offrir une image non pas atomisée et concurrente, mais diversifiée et solidaire de l'Europe des cultures.

En attendant les premiers instituts culturels européens à Singapour ou à Valparaiso, un rude travail politique attend les professionnels de la culture en Europe. Ils n'avanceront qu'en sortant de leur "splendide isolement" et en s'associant avec d'autres secteurs pour avoir un véritable poids politique. Comme l'a dit récemment Philippe d'Urfalino à Avignon<sup>(2)</sup> : *"Il ne faut pas donner de fins grandioses à la politique culturelle... Mais il n'y a pas de grand projet – et l'Europe en est un – sans politique culturelle."*

---

\* Odile Chenal est directrice des programmes à la Fondation européenne de la culture, à Amsterdam.

(1) Discours de Berlin, 26 novembre 2004. (NDA.)

(2) Lors du débat "Fin(s) de la politique culturelle ?", le 12 juillet 2005. (NDLR.)