

2000



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 5 mai 1997

DECS-Cult/CP (97) 2

**PROGRAMME EUROPEEN
D'EXAMEN DES POLITIQUES CULTURELLES NATIONALES**

ETUDE COMPAREE
(Version abrégée)

par JOHN MYERSCOUGH

**avec CHRISTOPHER GORDON
WILLIAM DUFTON**

Comité de la Culture

Strasbourg 1997

Table des matières

Page

1.	Introduction	1
1.1	Mandat.....	1
1.2	Les méthodes d'enquête.....	1
1.3	Structure du rapport.....	2
2.	Les préparations nationales	3
2.1	Processus.....	3
2.2	Participation au programme.....	4
2.3	Un contexte en mutation.....	4
2.4	Le point de départ.....	5
2.5	Déroulement de l'étude.....	6
2.6	Les rapports nationaux.....	7
2.7	L'adoption du rapport national.....	8
2.8	Résumé des rapports nationaux.....	8
2.9	Quelques remarques sur les rapports nationaux.....	9
3.	Les évaluations	11
3.1	Les groupes d'Experts et les visites.....	11
3.2	Les rapports des Experts.....	12
3.3	Aspects comparatifs.....	12
3.4	Les indicateurs.....	14
3.5	Les réunions d'évaluation.....	14
4.	Suivi et résultats	17
4.1	Les campagnes de promotion.....	17
4.2	Suivi professionnel.....	17
4.3	Les conditions de la réussite.....	18
4.4	Les publications.....	19
4.5	Jugement global des participants.....	20
4.6	Résultats.....	21
5.	Conclusions	23
5.1	Conclusions générales.....	23
5.2	Questions en suspens.....	24
5.3	Objectifs.....	24
5.4	Des changements nécessaires.....	25
6.	Recommandations	27
6.1	Les possibilités.....	27
6.2	Suggestions.....	27
6.3	Vers un programme intégré sur les politiques.....	29
6.4	Conclusion.....	30
Annexe i	Indicateurs culturels.....	31
Annexe ii	Lecture "transversale" des thèmes principaux.....	37

1. INTRODUCTION

1.1 Mandat

Nous avons été priés par la Direction de l'Enseignement, de la Culture et du Sport de procéder à une étude comparative du programme européen d'examen des politiques culturelles nationales, en nous limitant aux pays s'étant déjà soumis à cet exercice en Europe occidentale, à savoir la France, la Suède, l'Autriche, les Pays-Bas, la Finlande et l'Italie.

Nous avons été invités à évaluer :

- les retombées positives et l'incidence du processus d'évaluation pour l'Etat participant;
- l'intérêt que sont susceptibles de présenter les rapports d'ores et déjà disponibles pour d'autres pays européens ainsi que pour l'élaboration de la politique culturelle à l'échelon européen.

Les modalités de notre mission, de même que l'historique du programme, sont développés dans un document de préparation de l'étude présenté lors de la douzième réunion du Comité de la Culture du CDCC, qui s'est tenue du 13 au 15 mai 1996. Nous avons également été invités à formuler des recommandations sur l'avenir du programme et sur son mode de fonctionnement.

1.2 Les méthodes d'enquête

Tout au long de notre mission, nous sommes restés en contact avec le conseiller chargé du programme au sein de la Division des Politiques et de l'Action culturelles, que nous avons également tenu informé. Voici quelques-unes des tâches dont nous nous sommes acquittés :

- étude et analyse des divers rapports et publications rédigés dans le contexte du programme;
- visites des pays (sauf l'Italie) participant au programme;
- organisation de rencontres avec les principaux responsables au Conseil de l'Europe et à la Division de l'Enseignement et de la Formation de l'OCDE;
- participation à une réunion de réflexion des principaux responsables, à Strasbourg, les 4 et 5 décembre 1995.

Ont participé à cette étude Christopher Gordon et William Dufton.

Dans le cadre des visites effectuées dans les différents pays, les responsables de l'étude ont rencontré des fonctionnaires et autres interlocuteurs intéressés par le processus d'examen (notamment, dans un cas, un ancien ministre), ainsi que certains organismes et particuliers intervenant en qualité de chercheurs, de témoins ou d'acteurs concernés. L'opinion des uns et des autres sur les expériences vécues dans les

différents pays a été recueillie, ainsi que les observations éventuelles sur le programme dans son ensemble et sur son orientation éventuelle dans l'avenir.

1.3 Structure du rapport

Le présent rapport contient un certain nombre d'observations sur le programme d'examen, ainsi que des recommandations quant à sa mise en œuvre dans le futur. Les différentes conclusions issues des visites de pays figurent dans la partie qui traite du processus d'examen en tant que tel, de son suivi, des résultats obtenus le cas échéant et des principaux changements de politique intervenus depuis l'examen. Les indicateurs recueillis tout au long du programme figurent en annexe i de ce document, de même que les résultats d'une "lecture transversale" des principaux thèmes recommandés par le Conseil de l'Europe et de divers autres thèmes connexes évoqués au cours de la première phase (annexe ii).

2. LES PREPARATIONS NATIONALES

2.1 Processus

Le programme d'examen concerne actuellement un total de 14 pays, dont six se sont déjà soumis à l'examen de leur politique culturelle. Le présent document reprend une partie du programme original de base, et sept nouveaux pays membres ont prévu de soumettre, eux aussi, leur politique culturelle au même exercice d'examen. Nous parlerons, à leur sujet, de pays "de la nouvelle vague". Les six premières études portent sur une gamme de pays divers, petits ou grands, du Nord ou du Sud, centralisés ou fédéraux, de tradition romane ou germanique. Il faut dire également qu'ils forment à eux six un "club" de pays qui consacrent des sommes relativement considérables au domaine culturel. Si on ajoute les autres pays concernés (l'Estonie, la Russie, la Slovénie, pour lesquels l'examen de la politique culturelle est terminé, et le Portugal, la Bulgarie, la Lettonie, la Lituanie et la Croatie pour lesquels le processus est en cours de préparation), ce programme fournira, une fois terminé, un bilan impressionnant de la mise en œuvre des politiques culturelles à l'échelle européenne dans les années 1980 et 1990.

Deux pays qu'il convient de mentionner ne se sont pas soumis au programme d'examen, à savoir l'Allemagne et le Royaume-Uni, ce dernier ayant une vision de la politique culturelle tout à fait particulière en Europe.

Le programme européen d'examen des politiques culturelles nationales a évolué de manière tout à fait positive, depuis l'époque où il n'en était qu'à un stade expérimental. Après une période d'interruption, le programme a pris, depuis quelques années, un rythme qui s'est fortement accéléré. Il fait désormais partie intégrante des travaux courants du Conseil de l'Europe, auquel il vaut énormément d'admiration. La période de hiatus est intervenue entre 1989 et 1993 lorsque, après l'entrée dans le programme de la France et de la Suède, qui s'est faite sans aucun problème, un certain nombre de difficultés liées à la préparation des rapports nationaux se sont posées, dont on peut penser qu'elles étaient liées au processus même d'examen et aux pressions qu'il suppose. Cette interruption a bien failli provoquer l'arrêt du programme.

En 1994, en réponse aux demandes pressantes des nouveaux Etats membres, une nouvelle "vague" d'examens a été lancée, qui s'est déroulée en parallèle avec le programme original. Ce dernier a été utilisé pour aider les pays dits de la "nouvelle vague" dans la mesure où ces derniers ont pu profiter de l'expérience des premiers pays et de leurs idées, par le programme d'assistance technique et la composition des équipes d'Experts, par exemple, pour l'Estonie et la Russie.

Après avoir été dans les débuts ce que certains considéraient comme une simple activité "diplomatique" de prestige, le programme d'examen s'est peu à peu transformé en véritable exercice d'investigation des réalités de la politique culturelle nationale, conduit parfois dans des circonstances imparfaites. Au cours de la période de transition, les responsables du programme ont eu quelques difficultés à trouver, pour le programme d'examen, la bonne cadence à suivre. Ce n'est que récemment que le programme a pu bénéficier de la surveillance constante de professionnels chargés d'en suivre le déroulement.

Les Etats participants assument l'essentiel des coûts du programme, dans un rapport approximatif de 4 à 1 pour le Conseil de l'Europe, selon les chiffres fournis. Le programme se caractérise par un important effet de levier, qui incite à réfléchir avant d'envisager des changements précipités.

2.2 Participation au programme

Les raisons évoquées par les différents pays pour justifier leur décision de participer au programme figurent dans les notes ci-jointes. La plupart d'entre eux ont déclaré s'être prêtés à l'exercice en raison du fait qu'ils partageaient, à des degrés divers, les objectifs multilatéraux du processus d'examen. Dans le cas de la France et de la Suède, ces deux pays ont indiqué vouloir contribuer à l'élaboration de normes dans le cadre du programme dont ils s'attendaient qu'il donne, en temps et lieu, matière à réflexion à l'ensemble des pays d'Europe, qu'il permette une meilleure compréhension des politiques des uns et des autres et qu'il facilite l'échange d'idées et d'expériences. Certains ministres ont exhorté leurs homologues à participer au programme par conviction européenne, comme l'Autriche et la Finlande.

Chaque pays avait ses propres objectifs. Si la France n'attendait, d'après l'auteur du rapport national, aucune influence directe du programme d'examen sur sa politique culturelle, d'autres pays ont exprimé un point de vue différent:

- La Suède cherchait, grâce à l'examen et compte tenu d'un climat politique et financier nouveau, à rénover le débat sur la politique culturelle et à introduire des idées nouvelles dans le processus de son élaboration;
- Les Néerlandais souhaitaient une contribution extérieure à la préparation de leur premier document de politique générale intégrée et voulaient, par la même occasion, mettre leur propre expérience à la disposition de la communauté internationale; la volonté d'"exposer" des réalisations nationales est également un facteur mentionné par la Finlande et l'Italie.

La liaison entre le Conseil de l'Europe et les pays examinés s'est faite par le biais du Ministère de la Culture national. Le cas de l'Italie fut complexe, dans la mesure où il n'existait aucune instance dirigeante dont les objectifs correspondaient de près ou de loin à ceux du processus d'examen. Dans ces conditions, la coordination a été assurée par un autre ministère gouvernemental (celui des Affaires étrangères), pas vraiment concerné et ne disposant pas d'un éventail de contacts suffisamment étendu pour remplir cette mission. Toutefois, les responsables de la coordination ont estimé qu'il serait intéressant pour l'Italie de faire évaluer sa politique et sa gestion des affaires culturelles par des Experts extérieurs.

2.3 Un contexte en mutation

Nul n'aurait pu prévoir les bouleversements qui sont intervenus peu de temps après le lancement du programme:

- la crise économique qui a frappé de manière particulièrement violente deux des pays soumis au programme d'examen;
- l'entrée dans l'Union européenne de trois d'entre eux; et

- les changements à l'Est qui devaient se traduire par un élargissement du Conseil de l'Europe et par de nouvelles demandes urgentes concernant le programme et émanant des nouveaux Etats membres.

2.4 Le point de départ

D'une manière générale, les pays participants abordaient cet exercice sans la moindre expérience préalable d'une évaluation de leur politique culturelle, à l'exception notable des Pays-Bas, où il existe un Bureau du Plan social et culturel, organisme financé par l'Etat chargé de décrire et d'évaluer les politiques gouvernementales dans le domaine social et culturel. Ce Bureau a derrière lui une longue expérience de l'analyse des résultats de la politique culturelle aux Pays-Bas, essentiellement du point de vue distributif, mais en ayant toujours gardé une certaine distance par rapport au processus de décision du Ministère. La Suède, quant à elle, après avoir réfléchi aux mérites et à une méthodologie de l'évaluation, avait commencé à suivre les comportements culturels nationaux et mis en place certains programmes statistiques nécessaires à cette fin. Dès 1974, en effet, la Suède avait ébauché des "objectifs de politique culturelle nationale", certes exprimés davantage sous la forme d'aspirations de nature générale que de buts spécifiques ou de cibles détaillées.

Au cours des dernières années, ce sont les ministères des Finances de divers pays européens qui ont une impulsion nouvelle au concept d'évaluation, y compris dans le secteur de la politique culturelle, pour des raisons d'efficience de la gestion des finances publiques. Tel fut le cas notamment de la Suède, de la Finlande, de la France et des Pays-Bas. A cet égard, le programme européen d'examen des politiques culturelles nationales a constitué pour certains pays participants une excellente occasion de se préparer à cette nouvelle conjoncture nationale.

Aucun des pays participants ou presque ne disposait d'emblée d'études toutes faites de leurs dispositifs d'élaboration de politiques et de la vie culturelle nationale. Certes, tous avaient de nombreux rapports et beaucoup d'informations mais peu de données structurées dans la perspective du système culturel dans son ensemble. Certains pays manquaient de procédures adéquates permettant de recueillir des chiffres valables, et la plupart d'entre eux s'étaient déjà heurtés au problème connu qui consiste à savoir comment trouver des informations exactes sur des activités et des organisations n'étant pas placées sous la tutelle immédiate des ministères, en particulier auprès des collectivités locales.

La France disposait d'études détaillées de la vie culturelle et d'une quantité appréciable de statistiques sur les aspects budgétaires et financiers, ainsi que sur les aspects sociaux de l'activité culturelle, autant d'informations qui permettent effectivement de mieux comprendre le rôle de la culture et d'éclairer le débat politique. En Italie, les responsables de l'étude ont constaté qu'il existait une longue tradition d'intérêt du monde universitaire pour le domaine culturel, mais les résultats de ces investigations étaient rarement appliqués en pratique de quelque manière que ce soit à l'élaboration des politiques ou à l'amélioration de leur mise en œuvre.

Pour ce qui est de la tradition de débats et de discussions publics, la plupart des participants ont indiqué qu'il n'y avait pas, dans le pays, de débat "éclairé" sur la politique et que l'opinion publique s'intéressait surtout aux acteurs et aux personnalités du monde de la culture. Les Pays-Bas ont indiqué avoir mis en place un dispositif dynamique de rédaction de rapports et de débats, mais largement confiné aux milieux

professionnels. La France a précisé avoir fait du débat intellectuel sur la culture une tradition ancienne, en ajoutant que ce débat n'était pas nécessairement directement lié à l'élaboration des politiques et au processus de décision mais qu'il était considéré comme un élément important de la vie culturelle.

2.5 Déroulement de l'étude

L'examen des politiques culturelles s'est déroulé pour l'essentiel sur le modèle suivi par l'OCDE, c'est-à-dire que les autorités nationales ont commencé par rédiger un rapport d'information sur leur politique culturelle; après quoi, un groupe européen d'Experts s'est rendu dans chacun de ces pays, a ensuite rédigé son propre rapport et énoncé des questions adressées aux autorités nationales lors d'une "réunion d'évaluation" qui s'est déroulée dans le cadre d'une séance du Comité de la Culture.

Observations:

- d'une manière générale, il s'est écoulé environ trois ans entre la lettre d'acceptation et le début des travaux de rédaction du rapport national d'une part, et la réunion d'évaluation, d'autre part; la préparation du rapport national a demandé à peu près deux ans, et les Experts ont terminé leur travail en moins d'un an le plus souvent;
- quelques exceptions cependant, comme l'Autriche (pour laquelle il a fallu attendre cinq ans avant de pouvoir tenir la réunion d'évaluation) et la Finlande (deux ans et demi), où le processus a été déterminé par la volonté d'un ministre de terminer avant les élections générales; les Experts chargés de la Finlande ont travaillé dans des délais exceptionnellement courts (sept mois);
- en France, les principales étapes du processus, dont une grande partie des recherches et de la réalisation du consensus sur les deux rapports, ont été achevées en deux ans, une rapidité qui a conféré à l'ensemble de l'exercice un degré de cohérence et de transparence qu'il a été difficile d'atteindre pour certaines autres pays.

Compte tenu des difficultés que l'Autriche a connues pour la préparation de son rapport national, les Experts ont accepté d'entamer leur étude avant que ce dernier ne soit terminé. De même, dans le cas de l'Italie, les Experts n'ont jamais reçu de version du rapport national sur laquelle ils puissent fonder leurs investigations. Le fait d'avoir à travailler sans rapport national a gravement handicapé les deux équipes concernées:

- celles-ci n'ont eu d'autre choix que de se fonder sur des entrevues et sur des informations *ad hoc*, au lieu de disposer d'une analyse structurée et d'une auto-évaluation réalisées par le pays concerné;
- compte tenu du caractère parcellaire des informations mises à leur disposition, les Experts ont eu du mal à cerner les problèmes clés, à organiser des visites, à déterminer les domaines dans lesquels il leur fallait recueillir des témoignages et à choisir les personnes qu'ils souhaitaient rencontrer.

Le démarrage du processus a été lent en Italie mais il s'est accéléré par la suite, sous l'impulsion des fonctionnaires du Ministère des Affaires étrangères qui craignaient de perdre l'élan initial et de voir l'ensemble du processus s'embourber du fait de la

démotivation des ministères partenaires. Compte tenu de la médiocrité des contacts du ministère responsable (en dehors du réseau de *soprintendenze* du *Ministero per i Beni Culturali*), il s'est avéré plutôt difficile de planifier des visites.

Chaque examen a eu sa propre histoire. Mais d'une manière générale, le processus s'est avéré suffisamment souple pour que l'on puisse l'adapter aux besoins en fonction du travail à accomplir. Ainsi, dans plusieurs cas, il a fallu des réunions préliminaires entre le groupe d'Experts et les rédacteurs des rapports nationaux; dans d'autres, des visites supplémentaires se sont avérées nécessaires (Finlande, Autriche); et dans le cas de la Finlande et des Pays-Bas, le rapporteur a effectué des visites spéciales d'information et de vérification.

2.6 Les rapports nationaux

La préparation des rapports nationaux a été un processus d'apprentissage pour la plupart des pays participants, qui ne s'est pas toujours fait sans heurts ni grincements de dents. Ainsi, ce n'est pas par hasard que les deux premiers pays à rédiger le leur aient été la France et la Suède. De tous les pays européens, nul doute qu'il s'agissait à l'époque des deux participants les mieux placés pour respecter les buts, les objectifs et la méthodologie expérimentale du programme.

La France et la Suède ont également été les deux seuls pays à pouvoir assurer la rédaction de leur rapport national au sein de l'administration gouvernementale. Le rapport français a été rédigé par un conseiller-maître à la Cour des comptes, un choix qui traduisait la volonté d'associer une haute personnalité familière du secteur mais impartiale à la fois. En Suède, le rapport a été préparé par un groupe de travail du Ministère qui s'est servi de projets préparés par le Conseil national des affaires culturelles.

D'autres pays ont préféré faire réaliser tout ou partie du rapport national à l'extérieur du Ministère:

- soucieuse de développer les capacités de recherche, l'Autriche a fait appel à un chercheur indépendant et mis en place une nouvelle organisation capable de lui venir en aide;
- désireux d'avoir une perspective indépendante sur sa politique culturelle, le Ministère finlandais a choisi de faire appel à des chercheurs extérieurs qui ont travaillé sous l'égide de la Division de la Recherche du Conseil des Arts;
- l'Italie a fait appel à Censis, un institut de recherche indépendant d'excellente réputation mais sans expérience dans le domaine culturel; aucun des services gouvernementaux directement concernés par la politique culturelle ne disposait des moyens voulus pour rédiger le rapport national;
- enfin, les Pays-Bas ont fait appel à des chercheurs indépendants qu'ils ont chargé de préparer une première mouture du rapport, ainsi que d'obtenir la contribution du Bureau du Plan social et culturel.

2.7 L'adoption du rapport national

A aucun moment, les Experts n'ont émis le moindre doute quant au rapport national qui leur a été fourni par la France, la Suède et les Pays-Bas. Le rapport français, adopté par le Ministre, a constitué, pour le travail des Experts, un solide point de départ. Le rapport suédois exprimait sans aucune équivoque la position gouvernementale, dégagée au terme d'un processus auquel le ministre lui-même avait été associé vers la fin et qui avait été placé du début à la fin sous la direction du sous-secrétaire d'Etat. Certes, un certain nombre de difficultés politiques et de problèmes d'interprétation se sont parfois posés. Les Pays-Bas, enfin, s'étaient livrés à un véritable exercice d'évaluation dans le cadre d'un processus limité au seul Ministère (à la déception du Conseil des Arts) afin que le rapport national soit la traduction officielle de la position dudit Ministère.

La situation était moins claire dans les autres pays. En Finlande, les travaux se sont déroulés sous la supervision d'un groupe de travail présidé par le Ministre mais qui aurait, dit-on, manqué de motivation. Bien que le document ait été adopté par le Ministre, certains fonctionnaires ont estimé ne pas s'en ressentir vraiment les auteurs [il s'agissait davantage d'un rapport du Ministre que du Ministère]. Le processus en Autriche s'est avéré plutôt chaotique et long, gêné par une certaine scission de l'équipe et un ralentissement dû au changement de ministre. Le document n'a pas été accepté par les provinces et, d'après le Ministère, il n'a jamais été rien de plus qu'un commentaire indépendant. Quant au rapport italien, les Experts ne sont jamais parvenus à en déterminer précisément le statut ni à savoir exactement quel organisme en avait accepté la paternité. Dans la mesure où il avait été en grande partie écrit ou réécrit par des fonctionnaires du *Ministero per i Beni Culturali* mais officiellement par des chercheurs membres de Censis, les autres services gouvernementaux ont eu tendance à garder leurs distances.

2.8 Résumé des rapports nationaux

Conformément aux lignes directrices fixées par le Conseil de l'Europe, les rédacteurs des rapports nationaux ont adopté toute une série de démarches différentes selon les pays. Voici quelques observations générales que l'on peut formuler sur ces documents:

- dans tous les cas, il s'agissait pour les pays participants de leur premier exercice de ce genre; dans la mesure où ils constituaient une description détaillée et utile de la politique culturelle du pays, ces rapports nationaux ont fait la preuve de leur intérêt pour les pouvoirs publics concernés, de même que pour les intervenants extérieurs, qui y ont trouvé une source d'informations et d'explications;
- le modèle suédois a été très suivi, et le champ des rapports nationaux qui l'ont suivi s'en est trouvé largement élargi de ce fait;
- les rapports nationaux rédigés dans le cadre du programme du Conseil de l'Europe sont devenus de véritables documents à part entière et atteint une dimension et une importance assez différents des documents d'information réalisés pour l'évaluation des politiques de l'éducation au sein de l'OCDE;
- cette situation reflète en partie les difficultés que l'on a pu avoir à appliquer à la culture la méthodologie de rédaction de rapports et d'évaluation utilisée pour

l'éducation; dans le secteur de la culture, en effet, les définitions sont plus fluctuantes et les dispositifs gouvernementaux généralement plus complexes que dans l'éducation;

- la préparation des rapports a été un processus riche d'enseignements pour la plupart des pays participants; la profondeur et l'objet de l'auto-évaluation étaient variables, sans parler des pays qui n'ont pratiquement porté aucun jugement sur leur situation;
- les rapports nationaux se sont avérés constituer un point de départ précieux pour le travail des Experts lorsque ces derniers ont pu en disposer à temps;
- de plus en plus volumineux, certains rapports nationaux ont pu être qualifiés d'"indigestes", de même que l'on a reproché à certains pays de ne pas se concentrer rigoureusement sur les thèmes essentiels ou de faire une véritable auto-évaluation; ces différents facteurs ont eu tendance à limiter l'intérêt du rapport dans le cadre de quelques examens.
- enfin, certains rapports issus de la recherche sont plutôt éloignés des réalités de l'élaboration de la politique culturelle.

2.9 Quelques remarques sur les rapports nationaux

La France a dressé un bilan clair et concis de la vision que l'Etat se fait de la politique culturelle du pays. Elle a retracé l'évolution de cette politique au cours des 30 dernières années depuis Malraux, en veillant toujours à en souligner les constantes et les innovations et en se concentrant exclusivement sur les thèmes convenus avec le Conseil de l'Europe. Certes, il s'agissait d'une première étape utile, mais dans la mesure où l'on a voulu y éviter les "jugements de valeur", le rapport ne contient que peu d'auto-évaluations, et les Experts ont dû rechercher eux-mêmes d'autres informations, notamment en recueillant leurs propres statistiques avec l'aide des autorités françaises.

La Suède a voulu donner aux Experts toutes les informations dont ils étaient susceptibles d'avoir besoin, en fonction d'un schéma d'évaluation strictement défini, caractérisé par des éléments d'auto-évaluation clairement définis et portant sur les thèmes essentiels recommandés par le Conseil de l'Europe. Bien que qualifié par certains de trop long et de "pléthorique", le rapport suédois est devenu un véritable "modèle" pour les pays suivants.

Le rapport national des Pays-Bas retrace avec lucidité et exhaustivité l'évolution de la politique culturelle dans ce pays et son mode d'administration. Les considérations philosophiques et historiques particulières qui expliquent la démarche néerlandaise y sont exposées avec beaucoup de sens critique, mais l'on peut regretter que seul l'un des thèmes essentiels recommandés par le Conseil de l'Europe (la participation) ait été abordé séparément dans le rapport national. Ce dernier se termine par un certain nombre de réflexions sur les dilemmes philosophiques auxquels sont confrontés les responsables politiques dans les domaines, pour reprendre la terminologie utilisée aux Pays-Bas, de la "représentation" et de la "distinction". Dans l'accomplissement de leur mission, les Experts se sont davantage servis de *Investing in Culture*, le premier document national de politique culturelle publié récemment aux Pays-Bas, qui donne une vision claire des questions d'actualité.

Le rapport autrichien représente, lui aussi, une mine d'informations, dans la mesure où il fait la synthèse d'un éventail impressionnant de commentaires politiques, d'analyses financières et de données d'enquêtes. La version qu'il donne de la place respective du gouvernement fédéral et des provinces dans la vie culturelle nationale a été contestée par ces dernières. Un "volume" consacré à l'évaluation aborde les thèmes essentiels recommandés par le Conseil de l'Europe, ainsi que des préoccupations spécifiques autrichiennes telles que la "transparence du processus de décision".

La Finlande a réalisé un document très général qui, après une introduction à l'histoire de la politique et de l'administration culturelles, aborde les thèmes clés du Conseil de l'Europe et se poursuit par une discussion sur d'autres questions telles que la coopération internationale, la protection du patrimoine et les droits des minorités. Il s'agit d'une excellente analyse de la vie culturelle en Finlande qui, à partir d'une connaissance approfondie des tendances et des évolutions dans les autres pays, remet en cause certaines caractéristiques du système finlandais. La dynamique et les relations internes du système culturel national y sont examinées par la mise en œuvre d'une "analyse de correspondances". Le rapport ne rentre pas beaucoup dans les détails de la politique culturelle, et les données financières proposées dans le rapport ont laissé les Experts quelque peu perplexes.

Le rapport italien, qui représente au total quatre gros volumes, contient énormément d'informations mais presque pas d'auto-évaluations; par ailleurs, on peut regretter la manière dont il omet largement de traiter des thèmes essentiels recommandés par le Conseil de l'Europe. Dans la mesure où il a été rédigé du point de vue du gouvernement central, la description qui y est faite de la difficile relation entre les différents échelons de l'administration semble empreinte d'une certaine partialité.

3. LES EVALUATIONS

3.1 Les groupes d'Experts et les visites

La diversité des expériences et des compétences représentées au sein des différents groupes d'Experts s'est avérée bénéfique à l'ensemble du processus d'examen des politiques culturelles nationales. On a parfois regretté l'absence de spécialistes des musées, du patrimoine et des médias. Lorsqu'il a été possible d'inclure un artiste dans l'équipe, ce dernier a pu apporter une contribution unique en son genre et inestimable. D'une manière générale, il a toujours régné au sein des groupes d'Experts une bonne entente et, à une occasion seulement, on a vu une équipe dévier de son cap en intervenant dans une polémique nationale dans le pays étudié.

Autres observations:

- l'efficacité des visites dépendait largement de la qualité des informations fournies par le pays étudié; on en a eu quelques exemples particulièrement remarquables;
- tous les groupes d'Experts ont réussi à visiter des régions typiques à l'extérieur de la capitale et à entrer en contact avec des représentants locaux et régionaux importants;
- la distribution des rapports nationaux aux témoins (personnes interrogées et consultées) a pu se faire dans le cas de la Suède [uniquement]; il semblerait que ceci constitue une source d'information utile pour les personnes interrogées;
- il est arrivé, mais rarement, que certains "témoins" restent sur la défensive;
- les Experts ont pu rencontrer un nombre de personnes impressionnant, quelque 570 au total, soit une moyenne de 95 témoins par pays étudié, dont les deux cinquièmes à peu près étaient extérieurs à la capitale nationale, au gouvernement central et à ses institutions; le groupe d'Experts chargé de la France a été reçu par 46 personnes, contre 138 dans le cas de la Finlande.

Quelques observations sur l'intérêt des visites:

- elles ont contribué à conférer un certain prestige à la politique culturelle et à l'élever au rang de domaine qui mérite d'être pris au sérieux et de faire l'objet d'échanges professionnels;
- elles ont permis d'atteindre l'un des objectifs de "l'évaluation par les pairs", à savoir l'échange d'expériences vécues par des professionnels confrontés à des problèmes communs, jadis considérés comme des préoccupations strictement locales ou nationales;
- elles ont représenté une concrétisation du travail du Conseil de l'Europe dans une quinzaine de centres régionaux en Europe et donné une dimension véritablement européenne aux délibérations locales sur la politique culturelle.

3.2 Les rapports des Experts

D'une manière générale, les rapports des Experts ont été intégralement rédigés par les rapporteurs, contrairement à la coutume en vigueur à l'OCDE, qui veut que cette tâche soit également répartie entre tous les membres de l'équipe. Dans le cas du Conseil de l'Europe, ces derniers ont effectivement rédigé quelques-uns des commentaires des Experts figurant dans le rapport sur la France, parallèlement à l'excellente description de la politique culturelle nationale française faite par le rapporteur. Autre différence par rapport à la pratique de l'OCDE, le fait que les rapports des Experts sont généralement beaucoup plus courts que les rapports nationaux.

Dans le cas de la France, l'essentiel du message des Experts s'est exprimé par le biais de commentaires et de questions très diplomatiques. Le groupe pour la Suède a choisi une démarche plus directe, soumettant aux autorités 48 recommandations explicites. Un certain nombre de recommandations ont également été formulées dans les rapports autrichiens et finlandais. Une attitude légèrement différente a été adoptée pour les Pays-Bas, où les Experts ont fait une cinquantaine d'observations en italiques qu'ils ont assimilées dans la synthèse de leurs conclusions à des "quasi-recommandations". Dans le cas italien, les Experts ont soumis aux autorités nationales une série de thèmes de réflexion et les ont ensuite invitées à admettre qu'il était urgent de faire des réformes, ce qui semble d'ailleurs reconnu par la quasi-totalité des personnes que les Experts ont rencontrées.

3.3 Aspects comparatifs

Si le rapport des Experts est surtout intéressant pour le pays qu'il concerne, la lecture de l'ensemble des rapports permet de se faire une idée très exhaustive de la réflexion en matière de politique culturelle telle qu'elle a été pratiquée dans ces pays entre 1985 et 1995, ainsi que des préoccupations des autorités nationales et des aspects sur lesquels des Experts étrangers ont cru bon d'attirer leur attention. La composante internationale du processus d'examen tient à deux éléments:

- le fait que les groupes soient composés d'Experts originaires de plusieurs pays différents apporte à chaque cas la contribution d'expériences nationales spécifiques qui permet un certain nombre de comparaisons;
- le programme d'examen des politiques culturelles nationales prévoyait également un certain nombre de comparaisons portant sur les trois thèmes essentiels dont il était recommandé de les prendre en considération pour chaque examen.

Cette dernière consigne n'a été suivie à la lettre que dans quatre cas, généralement lorsque les thèmes essentiels étaient considérés comme étant "au centre" des préoccupations nationales. Mais les Experts n'ont généralement pas pensé à effectuer des comparaisons explicites entre les politiques. Dans certains cas, des éléments spécifiques de comparaison se sont fait jour. Cela étant dit, on a laissé aux lecteurs le soin de faire eux-mêmes leur propre "lecture transversale" et comparative entre les différents pays. [On trouvera en annexe ii une "lecture croisée" effectuée à partir des rapports des Experts pour chacun des thèmes clés. Il s'agit dans chaque cas:

de la justification des politiques,
des mesures prises,

des innovations introduites,
des points clés.]

Les groupes d'Experts ont par ailleurs constaté que, dans la pratique, il leur était impossible de limiter leurs observations aux seuls thèmes essentiels recommandés par le Conseil de l'Europe. Il n'y a rien d'étonnant à ce que, dans le cadre d'une "évaluation systématique" et à une époque d'austérité budgétaire publique de plus en plus grande, le cadre d'élaboration des politiques, la pratique administrative, les ressources et autres mesures déployées aient fait l'objet de commentaires spécifiques de la part des Experts.

Les thèmes considérés comme essentiels vers le milieu des années 1980 ont inévitablement évolué depuis et, pour les pays étudiés, il est désormais indiqué et souhaitable de solliciter des commentaires sur d'autres questions. En fait, plusieurs de ces autres problèmes se sont posés dans plus d'un pays et sont devenus de ce fait des "thèmes communs" susceptibles de donner lieu à d'autres "lectures transversales" des commentaires des Experts dans plus d'un pays. [On trouvera en annexe ii une "lecture transversale" des "thèmes" suivants:

le secteur bénévole,
l'éducation et la formation,
les industries culturelles,
le patrimoine, et
la dimension internationale de la politique culturelle.]

En ce qui concerne l'Autriche et l'Italie, les Experts ont éprouvé la nécessité de se concentrer davantage sur les questions intéressant les pays étudiés et se sont, de ce fait, largement éloignés des thèmes essentiels recommandés. Ainsi, les Experts pour l'Autriche ont fait des observations sur la formulation des politiques, le fédéralisme, la formation, ainsi que sur deux sujets liés au thème de la "créativité", à savoir les priorités en matière de dépenses culturelles engagées pour les différentes formes d'expression artistique et la place des institutions par rapport à d'autres formes d'organisations culturelles.

Le groupe d'Experts chargé de l'Italie a choisi, quant à lui, de se "concentrer sur l'intérieur du pays plutôt que sur l'extérieur" et a dressé sa propre liste de "thèmes" dont il a trouvé qu'ils revenaient sans cesse tout au long de ses déplacements. Il a notamment formulé des observations sur la nécessité :

- d'harmoniser les priorités (avec celles d'autres domaines plus vastes, comme l'art contemporain);
- de s'interroger sur la priorité accordée à la préservation du patrimoine;
- d'encourager une plus grande délégation de responsabilités et de donner un rôle accru au secteur privé;
- d'aborder la question de la codification de la législation culturelle; et
- de diffuser les bonnes pratiques de gestion à travers l'ensemble du "système", à partir d'exemples nationaux et internationaux.

3.4 Les indicateurs

L'un des objectifs du programme d'examen consistait à améliorer les compétences des uns et des autres en matière de mesure dans le domaine de la culture et de mettre au point des indicateurs culturels. Les Experts s'y sont employés en ajoutant les chiffres nécessaires dans chacun des pays visités et en incluant dans leurs rapports tous les travaux comparatifs disponibles. Cette conception "progressive" de l'élaboration d'indicateurs présente un double avantage:

- la nécessité de recueillir des chiffres participe non pas d'un intérêt théorique mais est directement liée à l'élaboration de politiques; dans le cas des Pays-Bas, c'était la volonté du gouvernement de plafonner la proportion de subventions qui a conduit les Experts à se doter d'outils de comparaison dans ce domaine; c'est une motivation similaire qui est à l'origine de l'élaboration de ratios et de repères financiers dans le domaine de la production d'art dramatique;
- les chiffres recueillis sont interprétés, sans parler du fait qu'ils sont accompagnés de remarques pertinentes, et sont présentés dans le contexte d'une situation spécifique et de dilemmes définis se posant aux responsables de la politique culturelle.

Les résultats de cet exercice de mise au point d'indicateurs, corollaire du programme d'examen, figurent à l'annexe i. Ces indicateurs ne sauraient être considérés comme des objectifs à atteindre mais plutôt comme des points de repère par lesquels on peut effectuer des comparaisons et qui décrivent un éventail de scénarios rencontrés dans la réalité. Ils pourraient s'avérer utiles aux autres Etats membres.

3.5 Les réunions d'évaluation

La première "réunion d'évaluation", qui portait sur la France, s'est déroulée dans le cadre du Comité de la Culture, mais aucun compte rendu du débat en tant que tel n'a été publié avec le rapport. En réalité, les questions des Experts et les réponses qui y ont été faites au nom du Ministre français figurent à la fin de chaque chapitre de l'évaluation. Certes, une telle énumération présente un certain nombre d'avantages pour le lecteur mais ne revêt aucun sens particulier dans le contexte du processus d'examen en cours. Les évaluations suivantes ont toutes été accompagnées d'un compte rendu des débats du Comité, généralement préparé par un rapporteur qui n'était pas l'un des Experts.

La procédure suivie à l'occasion de ces réunions est loin d'avoir été uniforme. Des ministres y ont assisté dans quatre cas sur six. Des délégations de haut niveau étaient présentes dans tous les cas. La situation des Pays-Bas était intéressante dans la mesure où le Ministère avait préparé des réponses officielles, soigneusement rédigées, aux questions posées par les Experts, qui devaient servir de "tremplin à la nouvelle politique entre 1997 et l'an 2000". Ces réponses officielles ont été fournies par la délégation à chacune des questions. Les Experts ont également insisté pour que l'on ait un débat relativement libre au sein du Comité de la Culture. On a finalement publié à la fois les réponses écrites et un compte rendu du débat.

Voici quelques observations que l'on pourrait faire sur la contribution de ces réunions au processus d'examen:

- la participation active des Ministres aux discussions souligne l'importance que les Etats participants attachent au programme et lui confère une certaine dimension politique, notamment dans la mesure où elle permet d'ancrer le processus d'élaboration des politiques dans la réalité;
- les réponses faites aux questions des Experts permettent de clarifier les problèmes, de mettre à jour les initiatives et de faire le bilan des progrès accomplis;
- les discussions permettent à d'autres délégations de se faire une opinion de la validité des témoignages apportés dans les rapports et de participer au débat par le biais de questions et d'observations.

Ce dernier élément est au cœur du processus d'"évaluation par les pairs". Voici quelques-unes des considérations exprimées au sujet des réunions d'évaluation du Comité de la Culture:

- le débat a eu tendance à se résumer à un simple dialogue entre les Experts et les Ministres, tournant parfois au combat d'arrière-garde; et
- le Comité de la Culture s'apparente davantage à une conférence qu'à un véritable comité de travail, et il est difficile d'y avoir un débat fructueux.

Les meilleurs débats semblent être ceux où les Experts proposent à la fois un bon résumé de leurs conclusions et une liste de questions, axées sur les thèmes essentiels, de manière à susciter des réponses complètes. Le cas de l'examen autrichien qui s'est ouvert sur des "déclarations liminaires", et non sur une présentation par les Experts de leurs conclusions, relevait certainement d'une erreur de procédure.

Certaines comparaisons défavorables avec les discussions du Comité de l'Education de l'OCDE pourraient s'expliquer par différences dans la taille des comités respectifs et dans la nature des deux domaines concernés. L'éducation est un domaine dans lequel le gouvernement est tenu de proposer ses services et où il existe une tradition plus ancienne d'études des politiques par des professionnels. Par ailleurs, il s'agit d'un secteur "étroit", où l'on se concentre plus facilement sur des objectifs convenus.

Le Comité de la Culture notera que l'OCDE consacre généralement une demi-journée à la discussion. Les réunions se font entre hauts responsables des domaines concernés et n'y sont invitées qu'occasionnellement des personnes qualifiées, extérieures au gouvernement (par exemple, des chefs d'établissements). L'OCDE a réussi à tenir certaines réunions d'évaluation dans les pays concernés en dehors du calendrier ordinaire prévu pour les réunions du Comité de l'Education. Mais cette manière de procéder entraîne des frais supplémentaires. A certains égards, il est encore tôt pour que le Comité de la Culture en fasse de même. Il semblerait qu'il soit en train d'acquérir davantage d'expérience dans la conduite de réunions d'évaluation au fur et à mesure que les délégations se familiarisent avec les thèmes essentiels, que la connaissance des politiques culturelles européennes se développe et que le nombre des pays soumis au programme d'examen augmente.

4. SUIVI ET RESULTATS

4.1 Les campagnes de promotion

Aucune procédure type pour le suivi du processus d'examen des politiques culturelles dans les pays participants n'a été établie. Certains pays ont opté pour la méthode des réunions publiques et des conférences de presse. D'autres ont préféré une attitude plus discrète, en limitant les efforts de publicité aux seuls professionnels concernés.

La France a organisé une présentation devant plus de 200 personnalités du monde politique, culturel et administratif, de même qu'elle a inséré une "tribune libre" dans une publication trimestrielle respectée de la droite intellectuelle, qui a fait paraître dans quatre éditions successives une série de 29 essais sur les questions posées par l'examen. Cette publicité a été bénéfique au programme du Conseil de l'Europe. En Suède et en Finlande, le processus d'examen a bénéficié d'une importante couverture dans la presse nationale. Une polémique a éclaté dans les deux cas, en Suède à propos de la critique du "modèle culturel suédois", et en Finlande, pour un point de détail concernant les subventions versées aux artistes qui s'est avéré délicat sur le plan symbolique et qui a quelque peu détourné l'attention des Experts, les empêchant de formuler des observations sur le fond. Les deux pays ont organisé d'autres manifestations à l'échelle nationale. La Suède a tenu une conférence de presse à l'occasion de la publication du rapport, tandis que la Finlande a organisé un "séminaire national" conformément aux lignes directrices recommandées dans la pratique du programme d'évaluation des politiques de l'éducation mené par l'OCDE. A cette occasion, le président et le rapporteur du groupe d'Experts ont participé aux discussions avec certains fonctionnaires et représentants du secteur culturel.

La seule manifestation publique organisée à l'occasion du processus d'examen aux Pays-Bas a pris la forme d'un discours ministériel et d'une table ronde, à laquelle ont assisté les Experts mais sans intervenir, et où une version résumée du rapport a été distribuée. Cette publicité a eu lieu longtemps avant la réunion d'évaluation et la publication des rapports. Aucune manifestation de ce genre n'a eu lieu en Autriche ou en Italie. Les commentaires publiés dans la presse autrichienne ont été peu nombreux et généralement négatifs. Le fait que les autorités italiennes n'aient toujours pas publié de rapport explique l'absence de tout débat public ou commentaire dans la presse.

4.2 Suivi professionnel

Les Pays-Bas ont immédiatement utilisé le rapport des Experts au sein du Ministère. Il a été officiellement discuté dans le cadre de la préparation de la nouvelle politique, et l'on continue d'y faire référence lors de divers échanges. Sur de nombreux points, le Ministère a accepté les remarques des Experts. Le Conseil des Arts, resté quelque peu en marge de ce processus, n'a pas saisi l'occasion qui lui a été offerte de s'exprimer.

La Suède a présenté le rapport au Parlement et y a fait référence dans le mandat officiel du Comité parlementaire institué pour préparer une nouvelle politique culturelle. Après avoir été concentrée dans un premier temps sur le rapport, l'attention s'est ensuite portée sur le Comité. Les résultats du travail des Experts ont été diffusés par le Ministère mais sans être accompagnés d'une demande de commentaires. La Suède n'a pas organisé de "séminaire national". A l'époque, il a été dit du rapport qu'il était plutôt polémique dans ses conclusions, et il en est resté au stade de document indépendant.

Toutefois, il a été cité dans un certain nombre de publications officielles telles que les rapports de commissions sur le théâtre, les musées, etc., les plans et les bilans du Conseil des Arts et par le Comité parlementaire lui-même. On indique que le rapport des Experts est largement cité par les professionnels du milieu, qui s'en servent à l'occasion comme d'une arme, à telle enseigne qu'il en est même parfois embarrassant. A posteriori, compte tenu de ce qui s'est passé par la suite, le rapport semble aux autorités suédoises beaucoup moins controversé qu'à l'époque, et l'on paraît apprécier le fait qu'il ait servi à avertir d'évolutions imminentes.

En France, un résumé du rapport des Experts a été diffusé à l'intention des ministres et de certains hauts responsables, mais il n'a été traité que comme un simple document d'information. Rien ne permet de penser qu'il ait été activement utilisé. Les participants à la conférence de presse ont manifesté un certain intérêt, mais le débat dans les médias, à l'exception de ce qui s'est dit dans *Commentaire*, s'est révélé de courte durée et quelque peu superficiel. Avec le recul, l'exercice français était peut-être légèrement trop "diplomatique". Les questions légitimes sur la hiérarchie, la bureaucratie et l'excès de contrôle centralisé ne semblent pas avoir réellement été entendues. La stabilité relative des niveaux de financements publics (en particulier en France jusque récemment encore) donne aux responsables la possibilité de repousser le moment de répondre aux critiques publiques ou sectorielles de plus en plus nombreuses, dont une grande partie vont dans le sens des observations formulées par les Experts en 1987.

Il mérite d'être rappelé qu'en retrouvant ses fonctions fin 1988, Jack Lang, qui avait admis l'importance du principe de l'évaluation, avait renvoyé les conseillers et les directeurs départementaux au rapport des Experts, laissant entendre que ce dernier méritait d'être pris en compte dans la formulation et dans la révision des politiques. Un certain nombre des commentaires et critiques ont été saisis lorsqu'ils correspondaient, secteur par secteur, à des intérêts et à des responsabilités spécifiques de certains ministères, mais les observations générales plus importantes formulées par les Experts au sujet du système français dans son ensemble et des thèmes essentiels du Conseil de l'Europe ont posé un certain nombre de difficultés.

Dans d'autres pays, il s'est avéré difficile, du fait des changements politiques, de maintenir l'élan du processus de suivi. Même si l'évaluation a eu en Autriche un certain nombre d'avantages tangibles, il s'est avéré difficile de persuader à l'avance certains fonctionnaires des mérites de cet exercice et, compte tenu du changement de Ministre, ses résultats n'ont été que marginaux. Le rapport des Experts n'a jamais été publié et, inévitablement, on a accusé les autorités d'en avoir profiter pour occulter le problème. En Finlande, à cause du changement de gouvernement, l'évaluation a été assimilée à une sorte d'"héritage du passé", même si les autorités ont sérieusement envisagé plusieurs des questions et idées évoquées par les Experts. Les fonctionnaires ont fait de leur mieux pour promouvoir les messages positifs contenus dans leur rapport. Il semble que la situation ne soit pas très différente en Italie.

4.3 Les conditions de la réussite

Il aurait été étonnant que le processus d'examen ne se heurte à aucune manifestation de scepticisme ou de crainte. Ainsi, comme on peut le comprendre, divers théâtres suédois ont réagi avec nervosité aux commentaires des Experts sur les rigidités du système et le coût élevé de certaines pratiques. En Autriche, la perspective d'une "évaluation par les pairs" a provoqué un certain malaise et, en Finlande, certains ont dit redouter que l'examen ne fasse plus de tort de bien, en ces temps de difficultés

économiques considérables. Par ailleurs, on peut penser que la plupart des conclusions des Experts, dans quelque pays que ce soit, n'auraient pas eu d'incidence sur les institutions en place et sur la volonté de protéger les intérêts acquis.

Au vu des six évaluations déjà terminées, il semblerait que les conditions dans lesquelles le processus d'examen est susceptible de produire une réponse positive sont les suivantes:

- il faut un engagement politique tout au long du processus, y compris pendant la période de suivi;
- il faut un désir réel de la part des fonctionnaires concernés de tirer avantage du processus;
- il faut des mécanismes permettant de venir à bout des suspicions institutionnelles et de dissiper les craintes des professionnels, [si nécessaire en veillant à assurer le caractère confidentiel du processus afin qu'il reste limité aux seuls cercles spécialisés];
- il faut que les observations des Experts portent sur certains aspects précis de la politique culturelle nationale et qu'elles soient suffisamment détaillées.

Le caractère relativement "intime" du processus d'examen par des Experts étrangers est conçu de manière à empêcher ce type de craintes et à contribuer dans une large mesure à lutter contre toute tendance à l'isolationnisme. En Suède, il a été indiqué qu'à la suite de l'évaluation, certaines municipalités avaient, pour la première fois, pris conscience du fait que des idées pouvaient leur venir de l'étranger. Il semblerait raisonnable de conclure que le caractère "silencieux", pour reprendre le terme employé par l'Autriche, du processus entre professionnels ait été un élément significatif et positif des examens entrepris dans tous les pays.

4.4 Les publications

Tous les documents nécessaires (rapports nationaux et rapports des Experts) dans les deux langues officielles du Conseil de l'Europe ont été mis à la disposition des participants à l'occasion des réunions d'évaluation. Nous ne connaissons pas tous les détails de la publication des rapports sous forme d'ouvrages et dans les langues des pays étudiés. L'un des problèmes qui s'est posé concerne l'augmentation régulière de la taille des fascicules, surtout dans le cas des rapports nationaux, ainsi que la pratique ayant consisté à vouloir publier ces derniers séparément.

Seule la France s'en est tenue au volume unique, combinant rapport national et rapport des Experts, lequel est paru en français en 1988, puis en anglais en 1991 (publication du Conseil de l'Europe). La Suède est le seul pays à avoir publié l'ensemble des rapports dans toutes les langues pertinentes (six volumes en tout). Les Pays-Bas n'ont pas, à notre connaissance, publié de version en néerlandais du rapport des Experts. La Finlande a publié les deux rapports en anglais puis en français, et ultérieurement en finnois. Le rapport national autrichien n'a été publié en allemand que deux ans après la parution de l'original. Les autorités nationales italiennes n'ont encore publié aucun rapport, même si elles ont manifesté leur intention de le faire en 1997.

Les tirages des différents rapports nationaux ont été les suivants:

France	5 000	(français)	1 000	(anglais)	(national + experts)
Suède	500	(français)	2 200	(anglais)	1 700 (suédois)
Pays-Bas	2 000	(français)	2 000	(anglais)	(A 500 + F 400 rap. experts)
Finlande	700	(français)	1 500	(anglais)	700 (finnois)
Autriche	300	(français)	300	(anglais)	500 (allemand)

Le rapport français a été vendu à plus de 4 000 exemplaires en français, et cinq cents environ distribués gratuitement dans l'administration. La distribution des volumes de la Suède et de la Finlande s'est faite essentiellement à titre gracieux. Le nombre de volumes vendus en Suède s'est élevé à plus de 400 (327 en suédois, 146 en anglais), ce chiffre étant inférieur en Finlande. A l'échelle internationale, ce sont essentiellement les universités et les instituts de recherche des pays étrangers que ces publications intéressent et, apparemment, de manière considérable.

4.5 Jugement global des participants

D'une manière générale, les pays participants se sont déclarés satisfaits d'avoir soumis leur politique culturelle à ce type d'examen:

- la France a estimé que le processus avait permis de faire un bilan de la situation qui justifiait sa décision d'être le premier pays à se soumettre au programme; l'exemple donné par la France a permis de fixer des normes élevées pour les participants suivants, de même qu'il a renforcé l'idée d'examen périodique désormais introduit en France grâce à un comité permanent d'évaluation du ministère de la Culture; peut-être a-t-on eu le sentiment, toutefois, que trop peu de résultats concrets ont été obtenus compte tenu du temps, des efforts et des sommes investis dans l'exercice;
- la Suède juge inestimable le fait d'avoir pu bénéficier d'observations extérieures sur sa politique culturelle, recevoir un certain nombre d'avertissements quant aux évolutions à venir et de se faire proposer un éventail de solutions possibles;
- les Pays-Bas ont trouvé que l'examen avait été un exercice utile dont ils avaient beaucoup appris; il leur a permis de rattacher les besoins nationaux au nouveau processus d'élaboration des politiques et d'accélérer les transformations internes;
- l'Autriche estime bénéfique d'avoir entrepris cet exercice d'examen; il a favorisé les évolutions à l'échelle des professionnels, permis une meilleure compréhension du principe de l'évaluation et renforcé la dimension internationale (européenne) de la politique;
- pour la Finlande, l'évaluation s'est avérée être un exercice utile, qui s'est terminé mieux qu'il n'avait commencé; l'image positive que l'évaluation a donnée de la Finlande à l'étranger a été favorable pour le pays, et l'examen a eu également pour effet de protéger le secteur dans une situation financière périlleuse.

4.6 Résultats

Il a été décidé de demander à un certain nombre de responsables et autres personnes dans les différents Etats participants quels avaient été, à leur avis, les résultats concrets du programme d'examen. Les hauts fonctionnaires se plaisent à dire que le programme n'avait rien donné de nouveau ou, dans le meilleur des cas, que certaines formulations avaient gagné à figurer dans un exercice d'évaluation par des experts étrangers mené à haut niveau. Il serait peut-être plus juste de dire que le processus lui-même a permis de mettre en exergue une série de questions qui, si elles n'étaient pas ouvertement discutées, avaient d'ores et déjà été qualifiées de préoccupantes dans divers milieux.

Quelques points communs dans les réponses aux questions posées:

- les personnes interrogées ont estimé qu'il était réconfortant de découvrir, au vu de l'expérience des Experts européens, que les questions et les défis étaient les mêmes à l'étranger;
- l'échange entre professionnels a permis de définir un ensemble de réponses possibles à des préoccupations communes.

Voici quelques-uns des résultats concrets identifiés au cours des visites organisées pour la préparation des rapports :

- L'Autriche a indiqué avoir mieux saisi, grâce au processus, la nécessité de contacts entre le niveau fédéral et les provinces; une initiative statistique particulière a été mise en place en vue d'uniformiser les données à l'échelle du pays tout entier; les provinces autrichiennes sont désormais davantage sensibilisées à l'existence du Conseil de l'Europe; enfin, l'examen a largement encouragé la recherche empirique dans le domaine culturel.
- La Suède a indiqué que certaines initiatives spécifiques dans le domaine de l'accès à la culture étaient directement imputables au programme d'examen, ainsi un programme triennal d'action concernant les jeunes, diverses études de marché et le fait que les institutions culturelles soient désormais disposées à assumer davantage de responsabilités dans l'élargissement de leurs publics; une série d'autres évolutions ont été rangées dans la catégorie des phénomènes "multifactoriels", notamment une plus grande sensibilité des politiques au multiculturalisme, le renforcement du dialogue entre l'Etat et les institutions lors de la détermination des priorités, la relance de la notion d'évaluation, une plus grande réceptivité au dialogue international et une prise en compte des moyens à mettre en œuvre pour ériger dans le pays des pôles culturels capables de faire contrepoids à Stockholm.
- Le programme d'examen a incité les Pays-Bas à rationaliser leurs politiques, dans la mesure où il leur a servi autant de moyen de vérification et de remise en cause des nouvelles orientations politiques que de source à proprement parler d'idées pour des politiques nouvelles; parmi les domaines particuliers dans lesquels les Pays-Bas ont déclaré avoir fait des progrès, l'amélioration du processus de planification des politiques, les innovations dans la dimension régionale de la politique, [lutter contre la tradition et valoriser les atouts et les diversités]; et divers autres points, notamment le développement du rôle

pédagogique des institutions culturelles et une réforme des dispositifs dans les domaines de l'art dramatique et des tournées.

- La Finlande a pris très au sérieux les commentaires des Experts sur l'impact du nouveau système de calcul des subventions de l'Etat versées aux institutions, surtout en ce qui concerne la nécessité de réfléchir sur "l'aspect de la qualité"; un groupe de travail s'est penché sur la question, et il y a eu d'autres enquêtes sur la proposition visant à faire du département culturel un Ministère séparé (restée sans suite) et sur celle relative à la condition sociale de l'artiste; un nouvel examen interne au pays est en cours, qui a pour but de revoir les questions liées aux processus gouvernementaux, de même qu'il y a eu d'autres réflexions et réunions sur les possibilités à développer dans le secteur du design et du parrainage.
- L'examen concernant la France s'est organisé autour d'un certain nombre de préoccupations qui, même si elles n'ont donné lieu à aucune mesure à l'époque, ont favorisé le débat sur ce que devrait être le rôle de l'Etat dans la politique culturelle de ce pays, y compris sur des questions telles que la place de la créativité par rapport au patrimoine, au cœur de la politique culturelle, la position de la culture française dans le monde, les industries culturelles (les quotas sont-ils le reflet d'un échec de la politique?) et la nature des résultats obtenus dans des domaines clés comme la décentralisation, la participation et les minorités.
- En Italie, un grand nombre des questions soulevées par les Experts (décentralisation, autonomie des institutions, amélioration de la gestion, codification de la législation) font en réalité l'objet de débats publics, voire de projets de mesures gouvernementales; il est difficile de savoir si l'examen a pu contribuer à cette évolution et, si oui, dans quelle mesure.

Lorsque que l'on passe en revue les résultats spécifiques du processus d'examen, il faut savoir qu'il est difficile, lorsque interviennent des aspects de politique, de définir de véritables relations de causes à effets. En effet, les facteurs sont multiples et les réformes ou les idées recommandées par les Experts, même quand elles se concrétisent, peuvent tout à fait être inspirées d'autres sources, lors d'un débat européen élargi, ou être le fruit d'autres influences.

5. CONCLUSIONS

5.1 Conclusions générales

La mise en place du programme d'examen constitue une réalisation de taille du Conseil de l'Europe. Entre autres éléments positifs, le programme:

- a suscité un enthousiasme considérable, depuis la période d'essai ne concernant que deux pays jusqu'aux [14] pays qui en font actuellement partie; d'autres pays ont également manifesté leur intérêt; le programme constitue désormais un élément [très admiré] du programme du CDCC;
- s'est avéré très efficient pour le Conseil, dans la mesure où l'effet de levier s'est traduit par un engagement massif des Etats participants qui en assument l'essentiel des coûts [dans un rapport de 4, pour les Etats participants, contre 1 pour le Conseil de l'Europe]. Par ailleurs, le programme contribue à rehausser le prestige du Conseil, en lui donnant l'occasion d'offrir une prestation de qualité qu'il est particulièrement qualifié pour proposer;
- a permis une meilleure compréhension et une plus grande sensibilisation à la politique culturelle, devenue sujet d'intérêt international; il a aussi permis de faire ressortir la diversité de raisons que les pouvoirs publics peuvent avoir d'engager des politiques dans ce domaine;
- a encouragé la diffusion de compétences en matière d'analyse des politiques culturelles et, grâce à l'effort de 24 experts originaires de 17 pays différents et travaillant sur six cas, on a pu arriver à une meilleure compréhension des mécanismes pratiques de l'évaluation;
- a permis de développer l'expérience et les compétences acquises dans le cadre du programme original, lesquelles se sont avérées inestimables pour les examens dits de la "nouvelle vague";
- a eu des retombées positives particulières pour certains pays (contributions spécifiques à l'élaboration des politiques, sensibilisation à la dimension internationale, développement de compétences professionnelles et amélioration de la formulation des politiques), de même qu'il a donné l'occasion à d'autres Etats membres de profiter des exemples de pratiques [bonnes ou mauvaises] d'autres pays.

La formule de l'examen réalisé par des experts étrangers (par les "pairs") a fait la preuve de son efficacité et montré qu'elle était applicable à la politique culturelle, en dépit des difficultés supplémentaires qu'elle peut poser par rapport au domaine de l'éducation. Elle constitue un bon moyen d'échanger des expériences à l'échelle internationale, d'approfondir la réflexion sur les politiques, d'améliorer leur mise en œuvre, tout en élargissant l'expérience internationale et en permettant des comparaisons susceptibles d'être utiles à tous.

5.2 Questions en suspens

Quelques difficultés liées au programme se sont posées lors du processus d'examen. En voici quelques points principaux:

- les premières évaluations nationales concernant le premier groupe de participants (programme "original") se sont avérées très lourdes, certains pays ayant rencontré des difficultés pratiques, notamment à rédiger un rapport national comportant un nombre de pages jugé acceptable;
- certains Etats membres ont montré quelque hésitation à s'investir, peut-être pour des "raisons politiques"; nul doute que le risque [pour l'amour propre] et les conséquences sur le plan des ressources sont entrés en ligne de compte dans leur attitude;
- les éléments de comparaison officiellement ajoutés au programme en plus des thèmes essentiels n'ont pas vraiment donné de bons résultats, dans la mesure où ils n'ont pas permis de comparaisons véritablement structurées et ont été éludés lorsque d'autres préoccupations se sont fait jour;
- les Etats membres n'ont pas fait eux-mêmes la "lecture transversale", un exercice rendu difficile compte tenu de la diversité des systèmes et de l'étalement dans le temps de la parution des rapports; d'une manière générale, ces derniers n'ont pas suscité énormément d'intérêt ou fait l'objet d'utilisations actives en dehors du pays examiné, si ce n'est de la part de spécialistes du monde universitaire;
- les examens systémiques nécessitent énormément de connaissances et d'expériences et, dans certains domaines, les compétences requises ont parfois fait défaut; il s'est avéré difficile d'aller au fond des choses, de dépasser le simple stade de l'étude superficielle et de faire passer des messages; dans certaines circonstances, les groupes d'Experts ont dû se contenter d'observations quelque peu générales;
- on a eu quelques difficultés à déterminer le rythme idéal du programme et à faire en sorte que ce dernier bénéficie d'une supervision professionnelle constante.

5.3 Objectifs

Dans une large mesure, les objectifs premiers formulés pour le programme d'examen semblent avoir été atteints.

Pour les Etats membres participants, il s'agissait:

- d'avoir accès à des informations sur les objectifs et sur les méthodes d'autres pays, en particulier en ce qui concerne l'innovation;
- d'analyser les succès et les échecs des mesures culturelles et de comparer leurs expériences avec celles d'autres pays;
- d'améliorer leurs méthodes d'auto-évaluation.

Pour le Conseil de l'Europe, il s'agissait:

- d'apporter aux Etats membres participant à l'exercice son assistance par le biais d'un groupe européen d'experts;
- de mettre au point des instruments de mesure et des indicateurs en vue de permettre la comparaison des politiques culturelles à l'échelle internationale;
- de relancer les efforts conjoints dans le domaine de la coopération culturelle.

L'analyse des rapports nationaux montre que les pays participants ont tous enregistré des progrès au chapitre de chacun de ces objectifs, bien que l'aspect lié à la comparaison des expériences avec celles d'autres pays ait peut-être été moins poussé. Pour le Conseil de l'Europe, le succès du programme représente un formidable exercice de coopération en soi, surtout du point de vue de l'assistance qu'il a pu apporter. Les efforts déployés au chapitre de l'élaboration d'instruments de mesure et d'indicateurs dans le cadre des examens ont été ciblés sur les besoins immédiats en matière de politique.

5.4 Des changements nécessaires

En dépit de ses considérables réalisations, le programme européen d'examen des politiques culturelles est confronté à certaines difficultés, et l'heure est venue pour le Comité de la Culture, au bout de dix ans, d'envisager de revoir son approche. Cette constatation ne devrait rien avoir de surprenant puisque le programme d'évaluation des politiques nationales de l'éducation de l'OCDE, qui sert de modèle au Conseil de l'Europe, est lui aussi confronté à des problèmes similaires de transition. Comme pour les examens de la politique culturelle, les évaluations sont à tel point éloignées dans le temps les unes des autres qu'il est difficile de faire des comparaisons internationales, et certains membres plus anciens de l'OCDE manifestent, eux aussi, une certaine réticence à se soumettre au processus d'évaluation. D'une manière générale, les pays membres de l'OCDE ne font pas, pour eux-mêmes, de "lecture transversale" et souhaiteraient tirer du programme une certaine valeur ajoutée.

6. RECOMMANDATIONS

6.1 Les possibilités

Ce programme européen est un programme très apprécié, qui a grandement bénéficié au domaine de la politique culturelle à travers l'Europe. Il pourrait cependant avoir encore plus d'impact, et cette éventualité mériterait d'être étudiée plus en détail. Compte tenu des conclusions de cette étude, il est vivement recommandé de poursuivre le programme mais en lui apportant certains changements de méthodes.

Il est important de reconnaître les points forts et les faiblesses du programme actuel tel qu'il a été présenté et de comprendre les domaines dans lesquels les besoins évoluent. A cet égard, il convient de garder à l'esprit les considérations suivantes:

- le point fort du programme réside dans la méthode même d'évaluation "par les pairs" à l'échelon international;
- le Conseil de l'Europe est particulièrement bien placé pour assurer la mise en œuvre de ce programme, et ce pour les raisons suivantes:
 - . la diversité des pays qui font partie de l'Organisation permet d'offrir un choix très vaste dans le cadre des partenariats internationaux et gouvernementaux nécessaires en Europe;
 - . il dispose de l'expérience et des contacts voulus, de même qu'il a la possibilité de travailler avec d'autres partenaires;
- le contexte nouveau dans lequel le programme est appelé à fonctionner recèle, en particulier à l'Est, de nouvelles possibilités, mais soulève, pour tous, de nouvelles questions afférentes au chapitre des politiques;
- le Conseil de l'Europe aimerait voir davantage d'Etats membres s'associer au programme, proposer plus directement ses services à un plus grand nombre d'entre eux, et donner aux évaluations une plus grande valeur ajoutée.

6.2 Suggestions

Voici quelques suggestions spécifiques à envisager :

* Modifier le programme d'examens nationaux

- supprimer la distinction entre programme dit "d'origine" et programme dit "de la nouvelle vague";
- alléger le processus en revenant au modèle original (OCDE) de contributions nationales en lieu et place des volumineux rapports nationaux indépendants;
- supprimer l'obligation faite aux pays de se concentrer sur des thèmes "essentiels" choisis d'avance;

- négocier les grands axes de chaque examen individuellement avec chaque Etat membre et au cas par cas, sans perdre de vue le fait que certains points structurels devront tout de même faire l'objet d'études détaillées;
 - faire ressortir les mérites fondamentaux du processus d'examen par des "pairs", à savoir la définition des bonnes pratiques et, parallèlement, la mise en évidence, le cas échéant, de solutions de rechange.
- * Mettre en place un nouveau programme d'évaluations thématiques; celles-ci pourraient avoir les caractéristiques suivantes:
- elles porteraient sur un thème lié à la politique culturelle (et pas un secteur de recherche) dans un domaine dynamique; il appartiendrait aux Ministres de décider du thème choisi;
 - elles feraient ressortir la dimension comparative et seraient ciblées sur la définition de "politiques efficaces";
 - elles auraient pour effet de "soulager" les examens ordinaires et seraient moins menaçantes (et moins coûteuses), ce qui serait susceptible d'attirer les Etats membres encore "réticents";
 - elles associeraient toute une gamme de pays différents, entre 5 et 8 peut-être, avec une représentation géographique entre l'Est et l'Ouest; [on pourrait envisager d'inclure aussi les circonscriptions administratives d'Etats fédéraux];
 - la procédure serait la même que pour les examens nationaux; les pays impliqués pourraient proposer chacun le nom d'experts pour former une équipe prête à effectuer des visites d'études dans les autres pays participants, toujours dans un souci d'évaluation "par les pairs";
 - les évaluations thématiques auraient plusieurs traductions concrètes (des contributions nationales, ainsi qu'un rapport général comparatif) et auraient un impact plus important dans la mesure où elles mobiliseraient simultanément les énergies de toute une série de pays.
- * Donner une valeur ajoutée au programme; les suggestions à cet égard sont les suivantes:
- il faudrait imposer aux pays examinés de rédiger un rapport court, au bout de deux ans par exemple, faisant état de leur accord ou désaccord avec les observations des Experts, des progrès accomplis depuis l'examen, des évolutions intervenues dans la réflexion;
 - il faudrait encourager les Etats participants à tenir une "réunion nationale" sur les résultats de l'examen.

- * Elaborer une série de "rapports sur la politique culturelle"
 - ces rapports fourniraient aux Etats membres une mise à jour sur des thèmes d'intérêt commun; ils ne seraient pas uniquement constitués de chiffres mais traiteraient en fait de la teneur réelle de la pratique politique des différents pays;
 - ils seraient composés d'informations recueillies tout au long du processus d'examen et dans le cadre d'un mécanisme simple d'enquêtes réalisées auprès des Etats membres et validées par les experts;
 - cette tâche serait confiée au Secrétariat, aidé par les experts concernés qui seraient appelés à donner leur avis;
 - ces rapports constitueraient un moyen "léger" de comparer les expériences des uns et des autres;
 - les thèmes en seraient déterminés en fonction des préoccupations exprimées par les Etats membres, y compris ceux d'Europe de l'Est.

6.3 Vers un programme intégré sur les politiques

Si elles étaient adoptées, ces différentes suggestions ne représenteraient que quelques petites modifications à apporter au programme d'examen, mais elles contribueraient à en faire un programme véritablement intégré. L'équilibre du programme, le rythme de son déroulement, ses résultats et leur importance sont autant d'éléments qui devront être envisagés [peut-être dans le cadre d'un groupe de réflexion] une fois que ces principes auront été acceptés. [Ces suggestions pourraient en fait constituer le mandat du Centre de ressources sur les politiques culturelles dont la création a été proposée.]

Autres points:

- une période d'essai pourrait être engagée entre 1998 et l'an 2000;
- il n'est pas envisagé que les rapports politiques constituent le point de départ d'un centre d'information; ils correspondraient à un service particulier, délivré en premier lieu pour les Etats membres;
- la décision d'adopter le principe de ces rapports et des évaluations thématiques nécessiterait l'engagement et l'adhésion d'un noyau d'Etats membres.

La question des coûts n'a pas été abordée dans le cadre de cette étude. On estime que ces changements pourraient se faire dans les limites de l'enveloppe budgétaire prévue, sous réserve d'une réaffectation de moyens et de certaines économies de productivité. Il conviendrait d'aborder cette question avec d'autres organisations internationales et d'envisager les possibilités de partenariats.

6.4 Conclusion

Dans le présent rapport, nous avons examiné le programme européen d'examen des politiques culturelles nationales. Hormis quelques difficultés, ce programme nous semble effectivement avoir atteint les objectifs qu'il s'était fixés; de plus, il a offert un éventail exceptionnellement étendu de retombées positives pour les Etats membres et il a séduit les professionnels. Il est proposé de maintenir le programme mais en lui apportant un certain nombre de changements dans son approche et ses méthodes, requis par l'évolution des besoins et par la nécessité d'offrir un service dynamique à un nombre croissant d'Etats membres.

Annexe I – INDICATEURS CULTURELS**1. DEPENSES PUBLIQUES CONSACREES A LA CULTURE EN % DU PNB, 1990**

Pays-Bas	0,58	
Suède	0,81	(1986/87)
Finlande	0,90	
France	0,73	
Autriche	0,76	

2. DEPENSES PUBLIQUES CONSACREES A LA CULTURE PAR L'ETAT OU LE GOUVERNEMENT FEDERAL (en %), 1990

Pays-Bas	29	(1991)
Suède	38	(1980/87)
Finlande	28	(ou 59% avec les transferts destinés aux municipalités)
France	38	
Autriche	42	

3. PART DES DEPENSES PUBLIQUES CONSACREES A LA MUSIQUE ET AU THEATRE (en %)

	Musique	Théâtre (dont la danse, l'opéra et l'art dramatique)
Pays-Bas	36	64
R.-U. *	11	89
Suède *	32	68
Finlande	22	78

(* Sans compter les collectivités locales)

4. SUBVENTIONS PUBLIQUES RAPPORTEES A LA FREQUENTATION (en £ sterling)

	Pays-Bas ^a	R.-U. ^b	Suède ^c	Finlande ^d
Orchestres	20,27	5,19	12,64	31,80
Opéra	47,94	29,50	..	..
Danse	22,86	..	..	..
Art dramatique	27,71	7,31	21,04 ^e	35,04
Musées	9,14	5,92	3,54 ^f	12,46
Prêts bibliothécaires	1,13	1,19	1,73	..

(a) 1989/90

(b) Selon le cas 1983/84, 1988/89, 1989/90, 1990/91

(c) 1985/86

(d) 1993

(e) Moyenne des théâtres nationaux et régionaux, à l'exclusion des groupes de théâtre indépendants

(f) Musées de comté)

5. PROPORTION DES SUBVENTIONS ^a (en %)

	Pays-Bas ^b	R.-U. ^c	Suède ^d	Finlande ^e
Orchestres	80	44	87	89
Opéra	82	50	..	..^f
Danse	83	63	..	..
Art dramatique	89	52	85	82

(a) Subvention publique en pourcentage du chiffre d'affaires

b 1989/90

c Selon le cas 1988/89, 1990/91, 1991/92

d 1985-1986

e 1993

f Inclus dans l'art dramatique)

5. COMPAGNIES THEATRALES SUBVENTIONNEES, INDICATEURS DE COUT ET DE PRODUCTION

	Pays-Bas	R.-U. ^a	Suède ^b	Finlande ^c
Compagnies	30	36	..	53
Fréquentation (millions)	0,7	3,01	3,1	2,40
Représentations	4 421	6 500	17 995	13 134
Fréquentation moyenne	164	357	173	182
Subventions publiques (millions de £)	18,78 ^d	22,0	61,8 ^e	84,0
Subventions par représentation (£)	4 241 ^d	3 385	3 436 ^e	6 396
Subventions par spectateur (£)	26,82 ^d	7,31	19,77 ^e	35,04
Coût par représentation (£)	4 966 ^d	6 551	4 041 ^e	7 516

(a) Théâtres de production dans les régions anglaises 1990/91

b Ensemble du système subventionné, y compris les compagnies indépendantes

c 1993

d Sans compter les infrastructures

e Prix de 1986)

7. MUSICIENS D'ORCHESTRE (par million de résidants)

Finlande	180
Norvège	167
Suède	140
Suisse	136
Allemagne	123
Danemark	110
Pays-Bas	81
Belgique	80
Royaume-Uni	45

8. "PORTEE" DES DIVERSES FORMES D'ART ^a (en %), 1990

	Pays-Bas ^b	R.-U.	Suède ^c	France	Finlande ^d
Théâtre	22	28	43	..	37
Art dramatique	12	17	..	14	..
Concert classique	13	9	12	9	11 ^e
Opéra	5 ^f	4	6	3	4
Ballet	4	3	4	..	..
Pop/rock	23 ^g	22	19	10	..
Jazz	..	6	15	6	..
Cinéma	42	45 ^h	57	49	35 ⁱ
Musées	35	32 ^j	32	30	41
Galeries	19	16	34 ^k	23 ^l	44

(a) % d'adultes ayant assisté à au moins un spectacle au cours des 12 mois précédents

b Agés de 12 ans et plus

c 1991

d 1991, âgés de 10 ans et plus

e Concerts symphoniques

f Dont l'opérette

g Dont le jazz, la musique folk, etc.

h "vont actuellement", ACGB/TGI

i Au cours des 6 derniers mois

j "vont actuellement"; 42% "visitent actuellement" les musées et les châteaux, ACGB/TGI

k "Expositions"

l "Expositions d'art, galeries"

9. EVOLUTION DE LA "PORTEE" DES DIVERSES FORMES D'ART ^a
(différence en points de pourcentage)

	Pays-Bas ^b	R.-U. ^c	Suède ^d	France ^e	Finlande ^f
Théâtre	-	+ 1	+ 4	..	+ 8
Art dramatique	-	-	..	+ 1	..
Concert classique	+ 1	-	..	+ 1	-
Opéra	-	+ 1	..	..	- 2
Ballet	+ 2	-	..	..	..
Pop/Rock	- 10	..	..	..	..
Jazz	..	- 1	..	..	..
Cinéma	- 3	+ 14	..	- 1	- 6
Musées	+ 11	..	- 7	-	-
Galeries	+ 4	-	- 7	+ 2	+ 9

(a) % d'adultes ayant assisté à un spectacle au cours des 12 mois précédents

b 1979-1991, âgés de 12 ans et plus

c 1986-1992, "vont actuellement", âgés de 16 ans et plus

d 1968-1991

e 1981-1989, âgés de 15 ans et plus

f 1981-1991, âgés de 10 ans et plus)

10. PARTICIPATION A DES ASSOCIATIONS CULTURELLES (en %)

	Pays-Bas ^a	R.-U. ^b	Suède ^c
Chorale	5	2	5
Société de musique	4	..	2 ^d
Club d'art dramatique	2	2	1

(a 18 ans et plus

b 16 ans et plus

c 7,79

d Orchestres)

11. PRETS BIBLIOTHECAIRES ET ACHATS DE LIVRES

	Achats de livres £ par personne ^a	Prêts biblio- thécaires par personne ^a	Fréquentation des bibliothèques % de la population ^b
Norvège	45 ^c	7	42
R.-U.	43	10	51 ^d
France	36	..	16
Pays-Bas	32	12	29 ^e
Suède	22	10	54
Finlande	..	19 ^f	..

(a 1990

b Adultes, au moins une fois au cours des 12 mois précédents

c 1984

d 1984

e Inscriptions dont celles concernant des jeunes; près de 20% des adultes fréquentent les bibliothèques publiques

f 1992)

12. ADULTES LISANT REGULIEREMENT DES LIVRES * (en %)

Finlande	(1991)	75
Pays-Bas	(1990)	51
Allemagne (Ouest)	(1988)	67
France	(1987/88)	32
Royaume-Uni	(1987)	60
Italie	(1989)	19

(* % d'adultes lisant au moins 1 livre par mois et/ou 4 livres par an)

13. LIVRES: NOMBRE DE TITRES PUBLIES POUR 10 000 HABITANTS

Danemark	18,6	Grande-Bretagne	9,4
Suisse	18,5	Espagne	9,0
Finlande	18,3	Allemagne	8,9
Suède	11,4	Pays-Bas	8,7
Autriche	11,2	Norvège	8,6
Portugal	10,1	France	6,9

14. CONSOMMATION DES MEDIAS, 1990.

	Nombre de minutes de télévision par jour	% de ménages possédant un magnétoscope	Tirage de journaux par 1000 habitants
Royaume-Uni	254	64 ^a	414
Belgique	250	..	223
Italie	240	36 ^a	96
France	225	25 ^a	212
Espagne	223	42	80
Allemagne (O)	167	..	350
Pays-Bas	147	49	310
Finlande	134 ^b	..	521
Norvège	108	..	610

(a 1989

b 1992)

15. REDEVANCES SUR LES CASSETTES AUDIO, 1994
(non compris les systèmes fiscaux)

ECU par heure

Autriche	0,12
Danemark	0,36
Finlande	0,27
France	0,23
Allemagne	0,06
Grèce	6% du prix de vente ou d'importation
Hongrie	8% du prix de vente au détail
Islande ^a	0,27
Italie	10% du prix de gros aux distributeurs
Pays-Bas ^b	0,30
Espagne	0,19

(a Tarif applicable à l'heure (il ne correspond pas à la longueur). On suppose qu'une cassette audio a une durée moyenne de 1h18mn

b Y compris la part des droits voisins)

16. REDEVANCES SUR LES CASSETTES VIDEO, 1994.
(non compris les systèmes fiscaux)

	ECU par heure
Autriche	0,18
Danemark	0,49
Finlande	0,41
France	0,34
Allemagne	0,09
Grèce	6% du prix de vente ou d'importation
Hongrie	8% du prix de vente au détail
Islande ^a	1,04
Italie	5% du prix de gros aux distributeurs
Pays-Bas ^b	0,36
Espagne	0,32

(a Tarif applicable à l'heure (il ne correspond pas à la longueur). On suppose qu'une cassette vidéo a une durée moyenne de 3h12mn

b Y compris la part des droits voisins)

17. PART DES ACTIONS D'INTERET COLLECTIF ISSUES DE LA REDEVANCE
SUR LES CASSETTES VIERGES POUR COPIE PRIVEE (en %)

Autriche	51
Danemark	33
Finlande	(audio) 60
	(vidéo) 67
France	25
Hongrie	30
Islande	15
Pays-Bas	15
Espagne	20

Annexe ii – "LECTURE "TRANSVERSALE" DES THEMES PRINCIPAUX

Cette annexe reprend les résultats de la "lecture transversale" des six rapports d'Experts concernant la France, la Suède, l'Autriche, les Pays-Bas, la Finlande et l'Italie. Elle présente sous forme abrégée les principales références aux trois thèmes communs choisis d'avance, à savoir:

- l'aide et le soutien à la création artistique,
- la dimension régionale,
- le public culturel et le grand public.

Pour chaque thème, les principaux points sont repris et regroupés sous les rubriques suivantes:

- définition du domaine, justification et statut,
- mesures adoptées,
- innovations récentes en matière de politique,
- questions en suspens.

En outre, plusieurs thèmes communs se sont dégagés qui sont présentés ici de la même manière, à savoir:

- la dimension internationale,
- le secteur bénévole,
- l'éducation et la formation,
- les industries culturelles,
- les aspects relatifs au patrimoine.

LE SOUTIEN A LA CREATION ARTISTIQUE

Pouvoirs et contre-pouvoirs

«Un gouvernement sensé ne saurait prétendre détenir le secret lui permettant de produire du travail de qualité durable.» Extrait de *La politique culturelle de la Suède*

DEFINITION DU DOMAINE, MOTIVATION DES POLITIQUES ET SITUATION ACTUELLE

Suède

Les huit objectifs de la politique culturelle de 1974

La Suède a réussi de manière impressionnante à améliorer la condition financière des artistes, mais les Experts ont laissé entendre que les programmes de subventions aux artistes devraient être plus directement rattachés à des projets précis et à des travaux artistiques définis. Une partie des moyens actuellement consacrés aux dispositifs concernant l'art public devraient être utilisés pour promouvoir davantage d'œuvres internationales, et les autorités devraient promouvoir en Suède le développement d'autres centres culturels de renommée internationale, parallèlement à Stockholm.

France

En 1982, le nouveau gouvernement socialiste multiplie par deux le budget de la culture et redéfinit l'éventail des activités de ce ministère. En 1987, le gouvernement Chirac annonce une réorientation de la politique en faveur de l'éducation, du patrimoine et de la "dimension internationale".

Les créateurs peuvent bénéficier d'un soutien direct de la part de l'Etat, lequel peut aussi être versé aux organisations qui produisent ou diffusent leurs œuvres ou bénéficier aux industries culturelles.

Parmi les caractéristiques remarquables de la politique française, les initiatives de l'Etat visant à favoriser le développement d'équipements culturels dans les régions afin d'"irriguer" tout le pays et de transférer des moyens et des responsabilités aux collectivités locales dans le cadre de contrats et d'accords négociés et de mécanismes de financements croisés. Notons également le soutien accordé à l'architecture et aux artistes étrangers, qui fait de la France un centre mondial de la création, tout en permettant aux créateurs français de rester au fait des tendances les plus importantes de l'art contemporain.

Autriche

Ce sont les grandes institutions qui marquent la vie culturelle du pays à tous les niveaux.

Une politique culturelle clairement définie fondée sur des principes clairs fait toujours défaut.

Pays-Bas

Le budget de la culture a été alimenté par l'Etat-providence. De même, le rôle des arts dans la promotion du débat sur les questions sociales et l'évolution des comportements sociaux fut mis en valeur ainsi que les avantages sociaux de l'évaluation des activités culturelles par l'individu.

Finlande

Grâce à l'effort combiné de l'Etat et des municipalités, il existe dans ce pays un niveau élevé de financement public de la culture, ainsi qu'un réseau très développé et dont les éléments sont uniformément répartis d'institutions culturelles, dont les bibliothèques et les musées sont d'illustres exemples. Le système de subventions publiques aux artistes, qui repose sur une législation exemplaire en matière de protection des droits des auteurs et des droits voisins, leur assure généralement un assez bon niveau de protection et de sécurité et compense l'étroitesse du marché national. Les Experts estiment cependant que le soutien financier de l'Etat à la création artistique ne saurait occulter le problème fondamental de la situation économique de l'artiste. En outre, il faudrait de meilleures dispositions pour encourager et soutenir les projets pluri- ou interdisciplinaires et rendre le système plus convivial pour les jeunes artistes.

Italie

La protection et la conservation du patrimoine semblent largement considérées comme étant l'objectif premier de la politique culturelle de l'Etat.

LES MESURES ADOPTEES

Suède

Objectifs et priorités de la politique

- La Suède doit se concentrer sur les mesures visant à améliorer les conditions de la création et de la production artistiques.
- Elle veut assurer la sécurité économique des artistes afin de contrer les effets négatifs de pratiques à caractère mercantile.
- La consolidation du marché n'a pas été prioritaire.
- Préoccupation suprême d'un petit pays : son identité culturelle nationale.

Systeme consultatif

- Les Experts recommandent que les artistes soient associés au processus d'octroi des subventions et bénéficient d'un statut consultatif, sans avoir nécessairement la possibilité de prendre des décisions en la matière.

France

Systeme consultatif

- Le Ministre a un rôle important, en fait symbolique du point de vue national, et le Ministère intervient directement à tous les niveaux dans le lancement des programmes et des projets. Les Experts se posent la question de savoir si les procédures actuelles laissent suffisamment de place à l'opinion publique et à celle des artistes. En période de réductions budgétaires, il est particulièrement important

que les projets soient choisis de manière rationnelle, ainsi qu'adoptés et évalués avec le plus grand soin.

Pays-Bas

Systèmes de soutien spécifique:

- maintien général des institutions culturelles,
- programme de soutien sélectif et individuel pour des artistes,
- soutien au marché et mesures de développement.

Caractéristiques générales du dispositif de soutien:

- tentative de travailler dans le sens du marché - interventions limitées,
- subventions aux créateurs et modestes mesures de stimulation du marché (uniquement pour le commerce de l'art),
- bonne qualité du mécanisme de financement des artistes individuels.

Caractéristiques générales

- Le financement des artistes professionnels a longtemps été l'une des priorités de l'Etat néerlandais.
- Ces mécanismes d'aide sont gérés de manière très compartimentée, par le biais d'une série d'organismes de financement spécialisés:
 - . le Fonds des arts plastiques, du design et de l'architecture (subventions à la création)
 - . la Fondation Mondrian (expositions et activités promotionnelles)
 - . le Fonds de littérature pour le soutien aux écrivains
 - . le Fonds néerlandais de productions et de traductions littéraires (traduction et publications)
 - . le Fonds pour les compositeurs
 - . le Fonds de production de films néerlandais cinématographique (qui a maintenant fusionné avec le Fonds de soutien au cinéma néerlandais)
 - . Voir *Tableau 21: Paiements aux artistes par profession, 1992*
- La politique consiste à octroyer des subventions sélectives en fonction de critères artistiques.
- Les niveaux de financement semblent adéquats et bien adaptés aux différents besoins à divers stades du développement professionnel des artistes.
- Les subventions semblent correctement rattachées à d'autres formes de soutien aux diverses formes d'art.
- Bons résultats sur le plan de la qualité et la distribution des actions menées.

Système consultatif

- Leurs activités étant limitées à un rôle purement consultatif, les conseils des arts néerlandais sont assez différents des autres instances de ce type dans le monde.

Finlande

Système consultatif

- Les Experts ont estimé que le réseau national de Conseils des arts était trop rigide, trop sectorialisé et, à certains égards, trop faible. Ses fonctions et ses moyens devraient être caractérisés par une plus grande flexibilité (notamment dans la durée et la répartition des aides). Les membres des Conseils devraient être nommés en fonction de principes clairs et fondamentaux liés à leur professionnalisme, leurs qualifications, leur impartialité et la diversité de leurs compétences (dans le domaine artistique, régional et linguistique). En ce qui a trait aux nominations, il faudrait continuer de solliciter les propositions et les avis des organisations d'artistes mais le Ministère devrait avoir davantage de liberté de décision.

Italie

Arts de la scène

- Il Fondo Unico per lo Spettacolo (FUS).
- Loi de 1985 portant création du Fonds central du FUS pour les arts de la scène.
- La loi a introduit un certain nombre de critères et définit des pourcentages pour chaque secteur.

Système consultatif

- La législation a également porté création du Comité consultatif national pour les arts du spectacle qui fait des recommandations sur les affectations budgétaires annuelles et des propositions relatives à un plan triennal.
- Il est difficile de savoir quelle est la part des critères artistiques (qualitatifs), sociaux, politiques ou géographiques dans les choix du FUS.

Arts plastiques

- Dans l'ensemble, l'art et les artistes sont livrés à eux-mêmes sur le marché.
- Il existe une législation sur le droit d'auteur, le droit de suite et le pourcentage pour les œuvres d'art mais elle n'est pas appliquée.
- Aucune politique d'ensemble sur les espaces de travail, les lieux d'exposition ou de vente réservés aux artistes.

LES INNOVATIONS RECENTES EN MATIERE DE POLITIQUE

France

Le Fonds d'intervention culturelle (FIC), mis sur pied en 1971 pour encourager l'innovation, s'est peu à peu mis à travailler de plus en plus souvent avec des groupes sociaux exclus des institutions culturelles. Il a mené à la formation en 1982 d'une Direction du développement culturel.

En 1987, la responsabilité d'encourager des projets novateurs, du point de vue culturel aussi bien que du point de vue des publics-cibles potentiels, a été confiée à la nouvelle Direction de l'environnement culturel.

Pays-Bas

La politique générale pour les arts de la scène

- Recherche de flexibilité et développement dans un cadre de financement fixe.
- Une série de grandes études (évaluations) ont été effectuées sur le théâtre, les orchestres et la danse entre 1983 et 1986.
- Principaux résultats de ces évaluations:
 - . il conviendrait de concentrer les efforts sur un nombre de cibles réduits (en particulier les orchestres symphoniques);
 - . il faut réduire le nombre de représentations (sauf pour la danse);
 - . on a vu augmenter la fréquentation moyenne (*Tableau 16: Quelques indicateurs clés par secteur*).

Délégation des décisions et de l'administration

- Une évolution importante a consisté à enlever à l'Etat (et à ses conseils consultatifs) le contrôle administratif approfondi des petits programmes de subventions et des programmes de soutien individuel; grâce au système actuel composé d'une multitude de petites unités spécialisées, on dispose aujourd'hui d'une structure très réticulée et compartimentée, un peu à l'image même du paysage néerlandais.

Finlande

Les Experts font remarquer que la rénovation des Conseils des arts régionaux s'explique par les critiques dont a fait l'objet leur mode de fonctionnement actuel: trop rigide, trop normalisé, trop cloisonné; il ne permet pas de faire place, dans les conditions les plus favorables, à l'innovation et à l'expérimentation ainsi qu'aux expressions artistiques nouvelles ou indépendantes. Les Experts ont fait deux observations essentielles sur la réforme en cours qui permettrait de conférer au système un fonctionnement plus souple et un rôle accru.

L'indépendance des instances consultatives ne doit jamais être mise en doute, afin que l'objectivité et l'impartialité qui président à la répartition des aides ne soient pas sujettes à caution.

Les réformes ne doivent pas avoir pour effet de renforcer le *statu quo*, de protéger des avantages acquis ou de favoriser des intérêts corporatistes mais plutôt de servir, dans un esprit d'ouverture et de découverte, la cause des arts et de préparer l'avenir en esquisant des politiques globales.

QUESTIONS EN SUSPENS

- Une démarche trop permissive peut être aussi néfaste qu'une trop grande sélectivité.
- Il convient d'instaurer un dialogue structuré et continu entre les bailleurs de fonds et les institutions ou artistes financés.
- Il faut des crédits ciblés, des projets spécifiques et des tâches bien définies.
- En matière d'évaluation des subventions, il faut des règles et des procédures.
- Il faut des procédures de suivi et d'évaluation.
- Informations statistiques comparatives.
- Transparence du processus de décision.
- Participation des artistes au processus de décision.
- Dispositifs d'évaluation et de responsabilité.
- Diversification des financements et assouplissement des méthodes de travail.
- Gestion de l'entrée des jeunes dans la vie professionnelle.
- Interventions sélectives dans les industries culturelles visant à assurer la diversité et la qualité et à protéger la production et la distribution locales lorsque le marché ne le fait pas.
- Initiatives interministérielles visant à lier la politique culturelle aux politiques de l'éducation, de la formation et de l'emploi.

LA DIMENSION REGIONALE

Décentralisation du système ou développement régional?

En ce qui concerne les Pays-Bas, les Experts ont suggéré trois critères à respecter pour réussir le développement régional:

- il faut une démarche particulière,
- une stimulation artistique,
- des prestations de qualité.

DEFINITION DU DOMAINE, MOTIVATION DES POLITIQUES ET SITUATION ACTUELLE

Suède

La Résolution de 1974: "la politique culturelle est censée promouvoir la décentralisation des activités et des décisions dans le domaine culturel". En effet, au début du siècle déjà, le gouvernement central avait effectué de premiers versements aux bibliothèques et associations éducatives, et il s'ensuivit une période d'une quarantaine d'années à partir des années 1930 au cours de laquelle les organisations nationales responsables des tournées - pour l'art dramatique, les concerts et les expositions - sont devenues les principaux instruments de la politique nationale.

France

En contrepois d'un extrême centralisme historique, on constate en France une dissémination exceptionnelle du pouvoir local.

Le processus de développement régional et de décentralisation s'est toujours fait sous la houlette du centre.

Le corollaire d'une vraie décentralisation a été une politique d'Etat forte, visant à préserver la cohérence de notre identité culturelle nationale et à encourager la solidarité entre les régions, gage de pluralisme.

Bien des initiatives ont été prises à l'échelon central pour créer des installations et des équipements dans les régions.

La plupart des 22 régions françaises n'ont été associées à la culture que depuis une dizaine d'années environ.

Autriche

En matière de politique culturelle, la Fédération occupe une position à ce point prépondérante que l'identité culturelle des provinces et l'expression de leur souveraineté sur le plan de la culture sont constamment en retrait.

Il n'y a pas, à proprement parler, de planification ni de répartition des tâches reposant sur des conceptions claires entre les différents échelons. En fin de compte, cette situation a des conséquences négatives.

Une décentralisation des institutions et des décisions, dans l'intérêt de l'équilibre régional et du jeu démocratique, fait défaut dans tous les domaines, en particulier entre la fédération et les provinces.

Pays-Bas

Le transfert de nombreuses responsabilités aux collectivités locales a fait du système culturel néerlandais le système le plus décentralisé des Etats d'Europe occidentale. Cette situation s'explique par une législation d'Etat visant à l'autonomie provinciale et municipale et par une histoire culturelle spécifique, où les administrations locales et l'Etat ont partagé durant de nombreuses années le financement de divers éléments du système comme les bibliothèques, les musées et les principales compagnies des arts de la scène. Toutefois, l'organisation structurelle en ce qui concerne la culture au niveau régional est encore insuffisamment développée, et les Experts estiment qu'il manque encore une dimension régionale à la politique culturelle néerlandaise .

Finlande

Grâce aux efforts conjoints de l'Etat et des municipalités, un véritable maillage culturel du territoire a pu être constitué. La décentralisation de la culture est indéniablement une priorité de la politique nationale. Il reste à en trouver les justifications. La décision de renforcer la décentralisation a été encouragée par une croissance rapide des dépenses des collectivités locales dans les années 1980, et les municipalités gèrent ou subventionnent déjà de nombreux équipements et services culturels. Toutefois, pour ce qui est des bibliothèques, le passage à un système nouveau, plus décentralisé, a été source de difficultés et provoqué une certaine désorientation, alors même que l'environnement économique commençait à se dégrader; la crise financière pourrait inverser la tendance à la responsabilisation des municipalités.

Jusqu'à présent, l'échelon régional a joué un rôle secondaire. Le niveau régional du gouvernement n'a pas été privilégié en Finlande. Toutefois, le sens national d'unité culturelle est si fort que les différences régionales ne sauraient être surestimées.

Italie

- 20 régions administratives (dont cinq autonomes, en reconnaissance de leur forte identité culturelle).
- L'article 5 de la Constitution garantit l'autonomie et la décentralisation des pouvoirs locaux (et régionaux), établissant ce qui est en réalité un principe de subsidiarité.
- Un décret présidentiel de 1977 a conféré aux régions le rôle de promouvoir la culture du point de vue des intérêts régionaux mais jusqu'à présent, il a omis de définir ou de fixer, dans un contexte de coopération la mesure dans laquelle les différents niveaux de gouvernement peuvent travailler ensemble et en confiance.
- L'Etat n'a, de toute évidence, pas déterminé d'objectifs de politique nationale susceptibles de permettre une décentralisation plus vaste des responsabilités et des moyens.
- Les Experts exhortent l'Italie à coordonner les politiques au niveau central pour permettre une décentralisation réelle.

- Il faudrait une certaine forme de subsidiarité coopérative c'est-à-dire une décentralisation de fonctions définies et convenues dans un cadre stratégique qui fixe des normes minimales.

LES MESURES ADOPTEES / METHODES DE DECENTRALISATION

Suède

- Des objectifs, des mesures et des structures déjà anciens ont favorisé le processus de décentralisation.
- Persuasion et partenariats volontaires.
- Volonté louable de favoriser la responsabilité régionale et locale.
- L'absence de formules rigides et une certaine flexibilité ont permis de donner suite à des initiatives artistiques mais il subsiste encore certaines lacunes à combler.
- Le rôle de l'Etat consiste donc à:
 - . définir ces lacunes;
 - . établir des normes cohérentes;
 - . traiter les questions d'innovation et de développement;
 - . nouer des partenariats avec les collectivités locales.
- Dans la plupart des cas, cette idée et, dans tous les cas, l'initiative politique, viennent essentiellement des régions.
- Le prix de la politique de l'Etat a été la négligence dont ont été victimes les principales villes en dehors de Stockholm.
- L'introduction, à partir de 1974, d'un système de subventions dites de base a été important pour le développement des structures locales et régionales d'institutions culturelles.
- L'augmentation des subventions de base, liée aux frais de personnel, a servi essentiellement à la mise en place de nouvelles institutions régionales.

Le rôle des collectivités locales

- Le programme national exposé dans les huit objectifs de la politique culturelle a gagné le plan local. Les collectivités locales ont développé leurs responsabilités en matière culturelle au cours des vingt dernières années en faisant usage de leur indépendance fiscale et de leurs pouvoirs d'imposition; ainsi, de bonnes bibliothèques publiques fonctionnent dans chacune des 284 municipalités du pays, avec participation de l'Etat (à hauteur de 2,5 pour cent seulement), ce qui permet de répondre aux demandes spéciales et de stimuler le développement. Les autorités locales ont été convaincues de l'intérêt qu'il y a à investir dans les équipements culturels, tout comme l'a été le Ministère du Travail, responsable de la politique régionale. Le soutien accordé par les collectivités locales aux arts dans les régions est devenue plus important et il sera déterminant dans l'avenir.

France

- Sept aspects de la décentralisation.
- Le Ministère s'est engagé à mener une politique d'"irrigation" culturelle à l'échelle nationale.
- Diverses initiatives de l'Etat en vue de développer les équipements et les installations dans les régions.
- On utilise les "financements croisés" pour favoriser le développement régional.
- Décentralisation administrative par le biais des Directions régionales.
- Délégation de moyens et de responsabilités aux pouvoirs locaux.
- Tentative réelle de définir des objectifs à court et à moyen terme, d'abord sous la forme de "chartes" et, par la suite, de "contrats", négociés entre l'Etat et les régions.
- Planification conjointe - conventions de développement culturel volontaire entre le Ministère et certaines collectivités locales.

La culture au niveau régional, départemental et municipal

- L'effet global des politiques de décentralisation a été extrêmement positif.
- Depuis la fin des années 1970, on a assisté à un profond changement d'attitude de la part des responsables politiques à tous les niveaux.
- La culture s'est peu à peu institutionnalisée dans la plupart des grandes et moyennes villes.
- Le système de "financements croisés" continue de contribuer largement à convaincre les collectivités locales et à maintenir la confiance qu'elles peuvent avoir dans les institutions culturelles.
- Livrées à elles-mêmes, en particulier en périodes de crise, les collectivités locales risquent de négliger les équipements et activités culturels en faveur de secteurs qu'elles considèrent plus importants.

Autriche

Nécessité de développer un "fédéralisme coopératif" et des méthodes susceptibles de maintenir une répartition des tâches compte tenu des décisions de politique culturelle et de leur mise en œuvre.

Pays-Bas

- Une séparation structurelle des fonctions entre le Ministère, les provinces et les municipalités n'a pas permis de partenariats créatifs, et la politique culturelle n'a toujours pas de dimension régionale.
- En théorie, l'Etat a assumé la responsabilité de la production (compagnies et ensembles) et compte beaucoup trop sur les tournées dont il a fait son principal moyen de distribution.
- En théorie, les provinces s'occupent de la distribution, et les municipalités assurent l'accès (salles de spectacle et programmation).
- Ce modèle s'est avéré exagérément simpliste, il a provoqué des divisions, peu pratique et inadapté.
- La création n'est pas suffisamment ancrée dans des partenariats créatifs bénéficiant d'un soutien local.
- Les tournées peuvent n'être rien de plus qu'un simple service de manifestations culturelles.
- les institutions clés, financées uniquement par l'Etat, ont tendance à éviter la dimension locale et faire à leur guise.

Rôle des collectivités locales

- Les provinces ont fait la preuve de leur capacité à adopter un point de vue stratégique mais elles n'en restent pas moins des acteurs secondaires dont les responsabilités sont mal définies.
- Bien que les administrations locales aient maintenu leurs dépenses à un haut niveau, le système reste largement discrétionnaire, et l'engagement en matière de financement culturel est variable.
- Un grand nombre de collectivités locales sont réticentes à contribuer à l'activité régionale.
- Il reste à développer un partenariat plus vaste entre les différents échelons du gouvernement, qui en est encore à ses balbutiements.
- Les possibilités de partenariats financiers sont limitées par le très grand nombre de petites collectivités locales.
- Les rivalités locales entre échelons de l'administration et entre collectivités voisines vont à l'encontre du but recherché.

Finlande

Rôle et responsabilités des collectivités locales

- Les municipalités ont une obligation générale de promouvoir, de soutenir et d'organiser les activités culturelles, ainsi que l'éducation de base.
- Mais la politique de décentralisation financière menée par l'Etat dans toute une série de services et qui a pris la forme de versements forfaitaires n'a fourni aucune protection à la culture.
- Au contraire, les municipalités sont libres de réaffecter les budgets décentralisés à leur guise.
- Ce système et la grande liberté laissée aux collectivités locales supposent un élément de précarité pour les institutions culturelles.
- Ainsi, le cas des bibliothèques, pour lesquelles la récession économique et la plus grande autonomie conférée aux municipalités se sont traduites par des coupures. Les Experts s'inquiètent de la discrétion laissée aux collectivités locales et de l'absence d'une procédure d'évaluation, effective et systématique.
- La culture doit être traitée comme un secteur spécifique.

Italie

- Tension entre les rôles et les moyens des communes d'une part, et d'autre part, la culture urbaine basée sur les médias qui fait son apparition en cette fin de 20e siècle. Cette tension est l'un des principaux éléments de la politique culturelle italienne actuelle.
- Les budgets locaux et régionaux sont extrêmement dépendants des transferts de l'Etat.
- Il existe une contradiction entre l'obligation du gouvernement central de préserver le patrimoine et d'entretenir les infrastructures d'une part, et d'autre part, l'ambition du gouvernement local de passer à l'étape suivante, c'est-à-dire l'interprétation du patrimoine dans l'intérêt des résidents.
- Les retards et l'attitude du gouvernement central, qui tend à être sur la défensive, ont contribué à accroître l'hostilité des régions et des collectivités locales.
- Les grandes villes travaillent ensemble de manière officieuse pour parvenir à une plus grande autonomie.
- Les Experts ont vu quelques cas impressionnants de villes dynamiques qui coopèrent *de facto* avec leur région mais, d'une manière générale, les villes et les régions manquent d'une vision commune, qui soit fondée sur une stratégie conjointe et capable de prendre en compte l'offre et le développement de la culture.
- Manque apparent d'action culturelle de la part des villes moyennes.

- L'Emilie-Romagne est citée comme étant une région engagée dans un dialogue constructif avec ses *communi*.

LES INNOVATIONS RECENTES EN MATIERE DE POLITIQUE

Suède

- Les Experts estiment qu'il conviendrait d'élargir les responsabilités des Conseils de comté et de leur faire jouer un rôle plus important sur le plan culturel.
- Ainsi, les 20 nouvelles fondations musicales de comté créées en 1988 et investies d'une série de nouvelles fonctions déléguées.
- Ainsi, le développement d'un réseau de théâtres régionaux dans 17 comtés, six des Compagnies nationales de tournées du centre étant rattachées à des théâtres spécifiques et bénéficiant du soutien des collectivités locales; voir, par exemple, l'obligation faite à certains musées nationaux d'offrir des services régionaux.

Pays-Bas

- Des efforts ont été déployés récemment en vue de simplifier la relation entre l'Etat et les collectivités locales.
- Dans les années 1980, les bibliothèques, les activités des amateurs, ainsi que le recensement et la restauration des monuments ont été entièrement décentralisés, ce qui a eu des résultats positifs.
- Le Ministère s'efforce de créer des centres de compétences et d'éviter les doubles emplois, au lieu de se concentrer sur les partenaires créatifs.
- Pour ce qui est de la répartition régionale des dépenses de l'Etat, le fossé entre Amsterdam et le reste des Pays-Bas s'est visiblement creusé, et les autorités néerlandaises ont cherché à réaliser un meilleur équilibre en mettant en œuvre une politique de tournées.

Finlande

- Les Conseils des arts régionaux sont des extensions du système national. Leur rôle est de développer, promouvoir et soutenir les arts et les politiques culturelles dans les régions; leurs fonctions et leur avenir sont en cours d'examen.
- Une possibilité consisterait à transférer les fonctions des Conseils des arts régionaux aux 18 Conseils régionaux, ce qui permettrait de mieux ancrer ces derniers dans la réalité locale et régionale; mais ce choix supposerait que les conseils régionaux se dotent d'un minimum de compétences.
- La délégation aux Conseils des arts régionaux des pouvoirs actuellement détenus par le Conseil des arts (national) nécessiterait une préparation soignée.

Municipalités

- La législation récente et la réforme des subventions de l'Etat donnent aux municipalités davantage de responsabilités et une plus grande liberté.
- Les municipalités constatent désormais qu'elles sont obligées de développer de véritables stratégies culturelles ou d'adapter celles qui existent déjà.
- La crise financière pourrait inverser la tendance à la responsabilisation des municipalités.

QUESTIONS EN SUSPENS

- Déséquilibres entre dépenses de l'Etat dans la capitale et dans les villes régionales (Randstadt/Stockholm/Helsinki/Paris).
- Déséquilibres de l'offre culturelle d'une région à l'autre.
- Le défi pour la politique culturelle nationale consiste à décentraliser les responsabilités et les moyens afin de surmonter le problème du centralisme institutionnalisé.
- Il faut coordonner les politiques régionales de développement culturel avec l'action d'autres ministères.
- Il faut renforcer l'indépendance financière et administrative des principales institutions culturelles dans les régions.
- Il faut donner aux collectivités régionales et municipales les moyens d'agir.
- Il faut mettre en place un cadre cohérent de partenariats créatifs et de planification régionale efficace.
- Il convient de promouvoir une approche stratégique de l'offre culturelle régionale.
- Il faudrait soutenir les initiatives provenant "de la base" en vue de l'élaboration de plans stratégiques régionaux.
- Il faudrait négocier des accords entre les autorités régionales et municipales sur les priorités régionales et les conventions de cofinancement.
- Il faudrait adopter une approche souple mais cohérente afin d'éviter les ambiguïtés inutiles et les chevauchements.
- Il conviendrait d'améliorer le processus de collecte et d'évaluation des statistiques régionales et municipales.
- Il faut encourager une participation aussi large que possible des secteurs privés et bénévoles.

- Il faut encourager la création au niveau régional, afin de développer la fierté locale et de susciter l'intérêt des visiteurs.
- Il faut améliorer la rentabilité des deniers publics en décourageant les doubles emplois et en favorisant la collaboration entre institutions culturelles.
- Il faut promouvoir de nouvelles méthodes de gestion et la formation au changement.

Le développement régional ne saurait être laissé au hasard: la décentralisation doit être axée sur la culture si l'on veut réussir le processus de délégation et assurer un développement régional durable.

PARTICIPATION A LA CULTURE DU PUBLIC CULTUREL ET DU GRAND PUBLIC

L'égalité en matière culturelle: développement de l'audience ou auto-expression créatrice individuelle?

DEFINITION DU DOMAINE, MOTIVATIONS DES POLITIQUES ET SITUATION ACTUELLE

Suède

Peu de pays consacrent autant d'efforts que la Suède à élargir la participation à la vie artistique. La Résolution de 1974 prévoyait la nécessité de mettre l'expérience culturelle à la portée de tous et, aussi de permettre aux gens de donner libre cours à leurs capacités créatives. Selon les normes internationales, les chiffres de fréquentation atteints en Suède sont exceptionnellement élevés: toutefois, le public se fait plus exigeant sur le plan du choix et de la qualité; le défi pour les autorités et les institutions culturelles consiste à gagner de nouveaux publics et à approfondir l'intérêt de la nation pour les arts.

France

L'accent est mis, dans le rapport français, sur la nécessité de toucher un public plus représentatif pour ce que l'on appelle la "haute culture", ce que les disparités de revenus, d'instruction, d'antécédents familiaux, de conditions de logement et d'âge continuent d'empêcher. Telles sont les inégalités auxquelles la culture doit remédier. Les résultats de la participation à la musique amateur, leur fréquentation des musées et des expositions et les chiffres relatifs aux livres et à la lecture sont encourageants par rapport aux statistiques concernant le théâtre et les concerts. La généralisation des équipements audiovisuels dans l'ensemble de la population n'a cependant pas entraîné la sensibilisation du grand public à la "culture cultivée" .

Autriche

La loi fédérale sur la promotion des arts indique que l'art et, en particulier, l'art contemporain doivent être encouragés et rendus accessibles à toutes les couches de la population, de même que les conditions matérielles de la vie des artistes en Autriche doivent être améliorées. Dans la pratique quotidienne, on constate moins de progrès que ne le voudrait la théorie.

Pays-Bas

Assurer l'égalité d'accès aux infrastructures culturelles a toujours été un thème récurrent dans la politique culturelle néerlandaise. Dans les années d'après-guerre, l'Etat a attribué à la culture un rôle démocratique majeur dans la reconstruction sociale et cherché à protéger les citoyens néerlandais contre les mauvaises influences du divertissement commercial, représenté de manière assez pessimiste. Par la suite, ceci s'est traduit par un engagement visant à donner à tous la possibilité de s'épanouir grâce à la connaissance et à l'expérience culturelle. Dans les années 1980, les limites de cette politique ont commencé à faire l'objet de sérieuses discussions mais, plus récemment, la "participation" est redevenue un thème central. La crainte d'un écart de participation à la culture entre les plus instruits et les autres est justifiée; mais l'équilibre entre consommation active et passive aux Pays-Bas semble requérir une action volontariste de la part des autorités et des institutions culturelles.

Finlande

Une tradition bien ancrée d'unité et de cohésion nationales a favorisé un niveau généralement élevé de participation de la population à la vie culturelle, satisfaisant en comparaison de celui d'autres pays. L'existence d'un grand nombre d'équipements de qualité a facilité l'accès à la culture, et il existe des structures bien définies et largement utilisées d'activités amateurs au niveau national aussi bien que local. Un tiers des Finlandais de plus de 10 ans s'adonne à une forme ou à une autre d'activité artistique.

Italie

Le rapport national ne semble pas vraiment indiquer que l'élargissement des publics soit un objectif ou une justification de la politique culturelle. On ne peut prétendre que le FUS compte parmi ses principaux buts l'extension de l'accès du public à la culture. Certaines associations indépendantes toutefois tentent de le faire elles-mêmes comme à Turin. Les Experts exhortent toutes les personnes concernées à faire cause commune, à négocier avec le Ministère de l'Education et à élaborer des stratégies conjointes qui prennent en compte les bonnes pratiques qui ont rencontré quelque succès en Italie.

LES MESURES ADOPTEES

Suède

- Les mesures adoptées sont essentiellement indirectes et consensuelles plutôt qu'elles n'incitent à une action spécifique.
- Ainsi, le développement de la base des infrastructures locales et régionales; l'amélioration de l'accès à la culture grâce à la décentralisation et aux actions des principales institutions artistiques.
- Les organisations subventionnées par l'Etat font l'objet de directives pour faciliter l'accès à la culture. des enfants, considérés sur ce plan comme un "groupe défavorisé".
- Les objectifs déclarés ont été atteints mais il reste aux autorités à savoir comment parvenir à leurs buts lorsque les institutions sont libres de déterminer elles-mêmes leurs propres priorités.
- On trouve des exemples de bonnes pratiques mais l'action individuelle ne semble pas être une caractéristique du système dans son ensemble; on constate un manque d'analyse au niveau central des actions et des réalisations.
- L'action bénévole est un facteur important de l'éducation des adultes et un aspect particulier de la démarche suédoise.

France

- La mise sur pied en 1992 du Ministère de la Culture a permis la création d'installations et d'équipements culturels dans tout le pays, le but étant d'offrir au plus grand nombre ce qu'il y a de mieux.

- Depuis 1981, le gouvernement socialiste a fait des efforts délibérés en vue de démocratiser la culture en augmentant de manière considérable les subventions à la "haute culture" et en élargissant la définition de la culture pour y inclure les "cultures au pluriel et au quotidien".
- La gamme des institutions culturelles (musées nationaux) a été élargie à de nouveaux domaines en vue d'attirer d'autres couches de la population.
- Evolution importante des bibliothèques dans les années 1980, avec la création d'une bibliothèque de prêt dans la quasi-totalité des départements qui dessert les communes environnantes.
- Le Fonds d'intervention culturelle (FIC), mis sur pied pour encourager l'innovation, s'est peu à peu intéressé plus particulièrement à des groupes sociaux exclus des institutions culturelles et il a débouché en 1982 à la formation d'une Direction du développement culturel.

Education

- Importance du Projet de loi sur l'éducation élaboré par les Ministères de l'Education et de la Culture en collaboration: projets d'action éducative visant à établir une relation vivante entre l'école et la société.

Statistiques

- Les Experts reconnaissent la qualité des enquêtes nationales menées en 1973 et 1981 et recommandent qu'une nouvelle étude soit entreprise prochainement.

Minorités/cultures régionales/handicaps

- Le gouvernement socialiste a fait tout ce qui était en son pouvoir pour promouvoir la notion de pluralisme culturel.
- Compte tenu de l'ampleur du problème de l'immigration, les mesures prises restent insuffisantes.
- Les actions du Ministère en vue d'améliorer l'accès pour les handicapés et les groupes défavorisés : une politique symbolique qui manque de détermination.

Pays-Bas

La démarche:

- une diffusion aussi large que possible,
- des prix subventionnés,
- une multiplication des occasions par le biais, notamment, des tournées,
- en général, peu ou pas de ciblage.

Les programmes spécifiques:

- cartes de réduction,
- il serait utile d'analyser la rentabilité de tels programmes,
- l'analyse du marché de l'art: octroi de prêts à des conditions de faveur,
- campagnes d'encouragement de la lecture,

- centrale de ventes de billets à Amsterdam,
- Journées "Portes ouvertes" dans les monuments (le programme attire au moins 5 pour cent de la population néerlandaise).

Exemples de réussites:

- nombre d'institutions culturelles ne manquent pas d'idées pour encourager la participation,
- le cas du Rijksmuseum,
- le Concertgebouw : restauration/abonnements/programmation dynamique,
- Programmes d'abonnements au MusikCentrum d'Utrecht.

Minorités ethniques

- Certaines collectivités locales ont fait de sérieux efforts en vue de fournir des services dans ce domaine sous l'impulsion des autorités nationales.
- Mais l'intégration n'a pas été réalisée autant que prévu.
- Il faudra davantage de programmes si l'on veut parvenir à donner à la vie artistique un caractère véritablement multiculturel.

Finlande

Minorités

- La Finlande a ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des minorités linguistiques.
- Des progrès considérables ont été faits pour reconnaître les droits politiques et juridiques des minorités.
- La question de leurs droits sociaux et culturels devrait se poser à nouveau d'ici peu de temps.

Les handicapés

- Reconnaissance de l'importance des modalités pratiques et matérielles de l'accès à la culture des personnes handicapées.
- Quelques réalisations notables mais (sauf pour certaines institutions) aucun programme de participation spécifiquement ciblé sur les groupes physiquement ou socialement désavantagés, et il existe une certaine incertitude quant à la mesure dans laquelle les dispositions relatives aux personnes handicapées contribuent véritablement à améliorer la qualité de leur participation.

LES INNOVATIONS RECENTES EN MATIERE DE POLITIQUE

Suède

Initiative gouvernementale de 1985:

- programme du développement de la culture à l'école,
- décentralisation des financements,
- obligation faite aux conseils de comtés de faire rapport,

- une initiative réussie, qui doit être traduite en programmes d'activités coordonnées associant les institutions culturelles régionales et locales appropriées,
- voir aussi les projets gouvernementaux de développement de la culture sur le lieu de travail,
- rapport attendu en 1989 visant à revoir les mesures prises pour soutenir la culture japonaise.

Pays-Bas

- Proposition d'un statut autonome aux institutions nationales et modification des attitudes en conséquence.
- Processus de réforme de l'éducation avec détermination de nouveaux objectifs pour l'enseignement primaire et secondaire.
- Ces évolutions pourraient être très importantes pour la politique culturelle.
- Une occasion de nouer de nouvelles relations.

Rapport sur la politique culturelle 1993-1996

- Il fait de la participation un nouvel objectif.
- Il donne des indications sur le soutien qui sera accordé aux initiatives susceptibles:
 - . d'améliorer les programmes d'enseignement,
 - . d'encourager la participation,
 - . d'élargir la diffusion de programmes culturels dans le public,
 - . d'encourager la lecture en général.

Parmi les engagements spécifiques:

- les compagnies et les troupes devront assurer au moins 15 pour cent de leurs dépenses grâce à leurs propres recettes,
- étude de l'effet du prix des billets sur la participation,
- de nouvelles consultations avec le ministère de l'Enseignement sont prévues,
- initiatives visant à encourager les activités amateurs dans le domaine des arts,
- on note enfin une intention générale de tenir compte de considérations géographiques et sociales dans l'octroi de subventions,
- on propose un Plan de participation nationale.

Italie

- L'animation. Voir l'expérience de Turin, qui consiste à promouvoir le développement culturel par le biais de politiques artistiques confiées à la collectivité et à des animateurs dévoués. Cette politique remonte à 1986 et commence à être adoptée par d'autres "villes de la grande ligue". Mais on peut regretter l'absence d'une politique nationale.

QUESTIONS EN SUSPENS

- Rôle des autorités nationales.
- Liaisons avec les autorités régionales et locales et avec les institutions clés.
- La coopération interministérielle est essentielle.
- La participation est un élément crucial de la politique de décentralisation.
- Il faut donner au secteur bénévole les moyens d'agir (Ainsi, aux Pays-Bas, lorsque l'on donne à des groupes organisés les moyens d'agir, les résultats sur le plan culturel sont très positifs).
- Nécessité d'associer les minorités à la formulation des politiques et à la gestion des institutions culturelles.
- Nécessité de rattacher les mesures visant à donner un caractère multiculturel à la vie culturelle et celles adoptées pour encourager l'assimilation.
- Institutions culturelles - rôle vital dans le marketing et l'éducation, indépendamment de celui des bailleurs de fonds.
- A l'échelle internationale, amélioration significative de l'offre, de la qualité et de l'impact des services éducatifs proposés par les institutions culturelles : coordination et diffusion des meilleures pratiques.
- Importance de la coordination de l'information sur les infrastructures pour les handicapés afin de faciliter la formulation de politiques appropriées.
- Il faut cibler les interventions sur des groupes et des secteurs spécifiques, avec surveillance et évaluation des résultats.
- Les tendances persistances et déconcertantes ne doivent pas conduire à une analyse exagérément pessimiste.
- Le marché est de plus en plus complexe et compartimenté.
- Ne pas négliger les débouchés sur le plan du tourisme culturel.

LA DIMENSION INTERNATIONALE

Identité culturelle nationale ou relations internationales?

«Une culture viable doit être capable de trouver ses propres expressions sans avoir à recourir à la censure, aux quotas ou à des restrictions indues de la libre circulation des produits ou des idées culturels»

Extrait de *La politique culturelle des Pays-Bas*

Suède

Identité nationale et langue suédoise

- La Suède est un pays ouvert mais qui ne réussit pas à attirer régulièrement le meilleur de l'art européen.
- La stratégie d'ouverture, associée à une politique de subventions, semble fonctionner.
- Un internationalisme renforcé dans le domaine des arts visuels mériterait d'être encouragé, un rôle vital pour le Musée d'Art Moderne, désormais installé dans de nouveaux locaux plus vastes.
- Il faudrait des initiatives pour encourager l'action internationale.
- Le défi consiste pour la Suède à offrir un éventail différent de réalisations nationales et de projets artistiques, dans le cadre d'un dialogue nouveau avec ses voisins européens.
- Etablissement en 1989 du Conseil Nordique du Cinéma et de la Télévision, agence de coproduction des cinq pays scandinaves.

France

- Voir la politique du gouvernement socialiste entre 1981 et 1986; l'Etat doit intervenir dans le processus des industries culturelles pour éviter que ne soient abusivement favorisées des tendances mercantiles, soutenir certaines formes de création ou aider à reconquérir un marché intérieur menacé par des entreprises étrangères.
- Une autre priorité consiste à renforcer la place culturelle de la France dans le monde, face à une anglophonie jugée envahissante. Le Plan intérimaire concerne ici plus particulièrement le cinéma, la télévision, l'édition, le disque. Il faudrait que se développe une production de programmes car la nouvelle politique culturelle vise à transgresser les frontières nationales.
- Jack Lang propose la construction d'un "espace audiovisuel européen" pour qu'une coopération s'établisse entre les industries du film et de l'audiovisuel de tous les pays d'Europe, afin d'endiguer de la manière la plus active qui soit l'envahissement nord-américain grâce à une coopération internationale visant à affirmer les identités de chacun des pays et une identité européenne.

- Voir aussi la croyance de Lang selon laquelle la crise économique est d'abord une crise de la culture, que l'art et la culture peuvent être "une réponse à la crise" et "le moteur de la renaissance économique.
- A partir de 1986, Léotard introduit une nouvelle priorité de la politique culturelle française, le rayonnement international, "car la vocation de notre culture, de notre pensée, a toujours été internationale...".
- La culture doit être "un lieu de rencontre, de dialogue et de convergence entre tous les Français" et "un lien avec les Européens".
- *Tableau 4: Les dépenses culturelles de l'Etat en 1984 en matière de culture et de communication.* Le Ministère des Affaires étrangères, doté de son propre budget culturel, exerce un pouvoir considérable dans les relations avec d'autres pays.

Pays-Bas

L'identité culturelle

- De nombreux aspects de la culture néerlandaise, surtout dans le domaine de la musique, de la danse et de la littérature, sont concentrés dans la capitale et ont une dimension internationale.
- Le Rapport sur la politique culturelle fait mention de préoccupations liées concernant la promotion des éléments essentiels de la culture néerlandaise, ainsi que du désir de leur donner une plus grande visibilité internationale.
- L'identité nationale néerlandaise se caractérise notamment par un amalgame d'identités distinctes, qui est le résultat des influences de différents groupes de population. Les minorités ethniques font désormais partie de ce paysage.

Caractéristiques

- Le gouvernement néerlandais a été exceptionnellement actif dans les organisations internationales et au chapitre des relations intergouvernementales.
- Grand intérêt pour les émissions diffusées en langues étrangères.
- On reconnaît maintenant que les intérêts politiques, économiques et culturels convergent.
- Les autorités néerlandaises ont récemment renforcé leur politique visant à garantir la présence d'éléments néerlandais dans de nombreux domaines de la vie culturelle, principalement les industries culturelles.
- Accroissement des financements du cinéma; éléments culturels de la radiodiffusion, la composition musicale et la littérature.
- Dans ce contexte, l'expression culturelle à caractère linguistique revêt une importance exceptionnelle.

Les grands axes de la nouvelle politique

- Participation aux forums culturels internationaux.
- Recherche de nouveaux débouchés pour les produits culturels néerlandais.
- Développement des contacts afin de créer des occasions culturelles et d'améliorer l'expression culturelle aux Pays-Bas.
- Etablissement de liens avec des interlocuteurs capables de "réagir" sur le plan culturel.
- Le développement de la vie culturelle néerlandaise témoigne de sa maturité, tout comme le fait pour le pays d'être passé du stade d'importateur de produits culturels étrangers à celui d'exportateur de produits nationaux.

Les besoins

- De meilleures statistiques sur les budgets internationaux dans les principales municipalités.
- Les praticiens et les publics doivent rester en prise directe avec l'actualité internationale.
- Il faut reconnaître que le désir de voir Amsterdam renforcer son statut culturel international est légitime.
- Développer le potentiel des Pays-Bas en tant que centre culturel et résister au "nouveau provincialisme".

Finlande

Industries culturelles

- Comme pour le cinéma, la dimension internationale est déterminante pour les entreprises audiovisuelles finlandaises. La coopération internationale a été longtemps confinée aux relations avec les pays voisins, les pays nordiques ou l'ex-Union Soviétique.

Dimension internationale

- Si la langue finnoise a certes besoin d'être protégée, ce souci peut aussi entraîner un risque d'isolement.
- Le groupe d'experts a le sentiment que, nonobstant les accords bilatéraux et la coopération nordique, la politique finlandaise reste passive et consiste surtout à répondre aux demandes.
- Un comportement plus stratégique et plus offensif serait indiqué dans le contexte de l'adhésion de la Finlande à l'Union Européenne.

QUESTIONS EN SUSPENS

- Coopération interministérielle.
- Pluralisme interne, culturel et régulier; promotion internationale.
- Rôle de la politique culturelle dans les industries culturelles.
- Position spéciale des capitales et de leurs régions.
- Internationalisme d'autres villes.

LE SECTEUR BENEVOLE

Etendre la démocratie culturelle et valoriser les enthousiasmes

Suède

- Parmi les huit objectifs de la politique culturelle, il faut donner à la possibilité à chacun de faire acte de création et de nouer des contacts personnels.
- Le chant choral en Suède est enraciné dans la religion, le lieu de travail et la vie associative bénévole.
- L'Etat apporte son soutien aux associations amateurs centrales.
- Il convient d'améliorer les moyens d'apporter une assistance professionnelle aux travaux des amateurs.
- L'importance que la Suède accorde à l'action bénévole dans l'éducation des adultes constitue une caractéristique propre à ce pays.
- Un accent particulier est mis sur la participation aux associations bénévoles, dont on considère qu'elles forment le tissu de la démocratie suédoise.
- Les Suédois sont des gens qui aiment apprendre.
- Le dilemme tient au fait que le monde des associations populaires est en pleine mutation et pourrait ne pas réussir à toucher le nouveau public.
- Pour de plus amples détails, voir *La politique culturelle de la Suède: Participation*.

France

- Au fil des ans, chaque direction ministérielle a mis sur pied son propre réseau d'associations comme l'ont fait les Directions régionales des affaires culturelles (DRACs). En 1987, le ministre Léotard annonce son intention de réviser la politique de subventions en faveur de quelque 5 000 associations.
- Référence au rôle catalyseur des organisations à but non lucratif dans la création de partenariats efficaces.

Pays-Bas

- Le "verzuiling" (littéralement, le fait d'avoir plusieurs piliers) est un terme utilisé pour décrire le fractionnement de la société en plusieurs groupes d'obédiences différentes; il constitue une caractéristique historique de la société néerlandaise. "Chacun de ces groupes peut offrir à ses adhérents un ensemble d'activités sociales et culturelles".
- Les monuments constituent un domaine dans lequel la formule des partenariats s'est développée grâce à la mise en place d'un large réseau d'organisations bénévoles et de partenaires privés qui apprécient le rôle des bâtiments historiques dans la rénovation urbaine. On parle de 850 organisations bénévoles dans ce secteur.

- Il est intéressant de créer des partenariats de création dans divers grands centres du pays - il ne s'agit plus d'un objectif que les autorités nationales peuvent atteindre seules.
- Le principe de la participation du secteur privé ou bénévole est essentiel à l'avenir de la politique au niveau local aussi bien qu'au niveau national.
- Il existe un nombre important d'activités amateurs
- *Tableau 50 : Participation aux organisations culturelles et au travail bénévole*
Tableau 51 : Participation aux organisations culturelles, comparaisons internationales avec le R.-U. et la Suède.
- La base sociale des arts amateurs semble être plus large que celle de la fréquentation des manifestations et attractions culturelles.
- Le "secteur amateur" produit beaucoup plus d'occasions pour les travaux professionnels qu'il ne le supplante.
- La politique nationale se concentre probablement à juste titre sur les besoins professionnels des amateurs et sur l'amélioration des structures de soutien.
- Plan de participation nationale.

Finlande

- Il faudrait entamer une réflexion sur les modalités fiscales d'un développement de l'initiative privée dans le domaine culturel, celle des entreprises comme celle des particuliers.
- Les Experts considèrent qu'un taux généralement élevé de participation culturelle est l'une des caractéristiques les plus remarquables de ce pays.
- La participation à des activités amateurs bien définies est considérée comme un facteur contribuant à la consommation de produits culturels.
- Plus de 15 000 organisations culturelles amateurs sont répertoriées.

Italie

- Multiplication des "associations culturelles" indépendantes - environ 20 000 disposant d'un statut légal spécifique et offrant certains avantages fiscaux à l'adhésion.
- Systèmes publics surchargés et centralisés à l'excès. Les entreprises bénévoles et les énergies ne manquent pas mais absence d'un lien en pratique avec la politique culturelle nationale.
- Du simple fait de l'ampleur du patrimoine culturel italien, l'Etat va devoir trouver les moyens de se décharger sur les secteurs privés et bénévoles d'un certain nombre de ses responsabilités en matière de préservation et de participation. Il faudrait associer

la notion de service public à celle d'esprit d'entreprise au sein d'institutions indépendantes.

- Référence est faite aux succès des fondations du secteur bénévole ("sans but lucratif") telle que *Napoli 99* et *Salvare Palermo*, qui poursuivent un double but de développement du civisme de la population grâce à des programmes de restauration et d'éducation du public".
- Les Experts ont pu constater que la participation est rarement considérée comme un objectif important de la politique culturelle et qu'il conviendrait d'accorder davantage d'importance à la nécessité de mieux cerner les besoins du public en matière de création, de sauvegarder et d'encourager les pratiques et traditions culturelles pour les générations futures, y compris tout ce que font les créateurs et de reconnaître les intérêts des minorités culturelles.

QUESTIONS EN SUSPENS

- Définition du secteur bénévole (par exemple, à but non lucratif ou amateur).
- Réductions d'effectifs et secteur public.
- Incitations fiscales pour les entreprises, les particuliers et les organisations à but non lucratif.
- Portée sociale du bénévolat (elle varie selon les formes d'expression artistique).
- Lien entre la pratique amateur et la pratique professionnelle.
- Importance générale de l'éducation.
- La participation, objectif de la politique culturelle.
- Qualité de l'engagement individuel dans les arts.
- Importance des organisations faitières (Pays-Bas/Finlande/Suède).
- Quelles formes doit prendre l'aide publique?

EDUCATION ET FORMATION

«Enfin, il est nécessaire de revenir à l'éducation, qui est au cœur de l'accès et qui est manifestement liée à la promotion et de l'élargissement des publics.»

Extrait de *La politique culturelle de la Suède*.

Suède

Les Experts font état du fait que l'éducation semble être insuffisamment prise en compte par les organisations artistiques et les institutions culturelles, et évoquent la nécessité de mettre en place des services capables de relancer les relations avec les écoles afin d'obtenir des avantages à long terme.

France

- Le développement des enseignements artistiques était une des priorités du gouvernement Chirac.
- Importance du Projet de loi élaboré par les Ministères de l'Education et de la culture en collaboration; projets d'action éducative visant à nouer une relation vivante entre l'école et la société.

Pays-Bas

- Le lien entre politique culturelle et éducation est fondamental.
- Il faudrait un dialogue plus réel entre les deux ministères.

Ecoles de musique et centres de création

- Cette infrastructure, financée en partie par les droits d'inscription et en partie par les pouvoirs locaux, s'est largement développée dans les années 1970.
- On en comptait 250 en 1990.

Nouveaux objectifs/nouveaux partenariats

- Processus de réforme de l'éducation en cours qui prévoit notamment la fixation de nouveaux objectifs dans l'enseignement primaire et secondaire.
- Ces évolutions pourraient être très importantes pour la politique culturelle.
- De l'avis des institutions culturelles, l'enseignement des arts n'a pas reçu la priorité qu'il mérite au sein du système scolaire.
- Les autorités nationales pourraient donner l'exemple et développer les relations, par exemple entre les écoles de musique, les écoles, les centres de création et les établissements d'art professionnels.

- A l'échelle internationale, on a constaté une importante amélioration de l'offre, de la qualité et de l'impact des services éducatifs proposés par les institutions culturelles.
- Les Pays-Bas sont, en la matière, en retard par rapport à ce qui se fait au niveau international.
- Toutes les parties en présence pourraient bénéficier de ce processus.
- Le Rapport sur la politique culturelle 1993-1996 fait de la participation un nouvel objectif, et indique que l'Etat soutiendra les initiatives visant à améliorer les programmes d'éducation, à organiser de nouvelles consultations avec le ministère de l'Education et à élaborer un Plan de participation nationale.
- Intérêt potentiel des programmes éducatifs pour de nouveaux partenaires de financement.

Finlande

- La question structurelle. Les Experts passent en revue les avantages et les inconvénients d'un ministère de l'Education chargé de la responsabilité de la culture .
- Il ne saurait y avoir de démocratie culturelle ou de démocratisation sans prise en compte de la dimension éducative.
- Voir aussi la référence à la formation professionnelle et à la difficulté qui existe de rattacher la formation aux prévisions en matière de "besoins prévisibles de main-d'œuvre".
- La formation des administrateurs culturels - création bien accueillie d'un diplôme de management culturel à l'Université de Jyvaskyla.

Italie

- Nécessité de lier la nouvelle démarche aux compétences de gestion requises pour sa mise en œuvre.
- Contradiction entre les pratiques bureaucratiques traditionnelles et les méthodes modernes de gestion.
- Il faut une formation spéciale dans le secteur culturel, considérée comme une priorité nationale.

QUESTIONS EN SUSPENS

- Coopération interministérielle.
- Degré de priorité accordé à l'enseignement des arts et de la création dans le système scolaire.
- Responsabilité en matière d'éducation des organisations artistiques et des institutions culturelles.
- Problème de la relation entre formation et emploi.

INDUSTRIES CULTURELLES

Suède

- Création en 1989 du Conseil nordique du cinématographique et de la télévision, faisant office d'agence de coproduction pour les cinq pays scandinaves.
- Le soutien financier va davantage à la production qu'à la distribution, par exemple, le commerce des livres subventionné à tous les stades. La volonté de s'en tenir strictement aux mécanismes du marché dans une aire linguistique limitée et dans un pays qui compte une population de 8 millions d'habitants est assez frappante.

France

- La politique du gouvernement socialiste menée entre 1981 et 1986; l'Etat doit intervenir dans le processus des industries culturelles, pour éviter que ne soient abusivement favorisées des tendances mercantiles, soutenir certaines formes de création ou aider à reconquérir un marché intérieur menacé par des entreprises étrangères.
- Une autre priorité est de renforcer la place culturelle de la France dans le monde, face à une anglophonie jugée envahissante. Le Plan intérimaire mentionne ici en particulier le cinéma, la télévision, l'édition, le disque. Il faudrait que se développe une production de programmes significative, car "la nouvelle politique culturelle vise à transgresser les frontières nationales".
- Jack Lang propose la construction d'un "espace audiovisuel européen" pour qu'une coopération s'établisse entre les industries du film et de l'audiovisuel de tous les pays d'Europe, afin d'endiguer de la manière la plus active qui soit l'envahissement nord-américain par une coopération internationale visant à affirmer les identités de chacun des pays et une identité européenne.
- Voir aussi la croyance de Lang selon laquelle la crise économique est d'abord une crise de la culture, que l'art et la culture peuvent être "une réponse à la crise" et "le moteur de la renaissance économique".
- La nécessité d'une action systématique à l'échelle du secteur tout entier a été reconnue dans les années 1980.
- Dans la plupart des conventions, un chapitre est consacré au développement de l'emploi.

Pays-Bas

- Dans certains domaines (par exemple, la littérature et le cinéma), la politique consiste à protéger la dimension culturelle dans des secteurs commerciaux, ce qui se traduit par l'octroi d'aides à la production, même si la distribution est financée par des subventions versées à deux distributeurs. En fin de compte, les autorités néerlandaises cherchent à laisser de vastes pans de la vie culturelle au marché.

- La politique néerlandaise à l'égard des industries culturelles consiste davantage à protéger la dimension culturelle dans les sphères du marché qu'à développer les perspectives économiques du secteur. Ces deux objectifs ne sont pas nécessairement antinomiques. Si la qualité est maintenue, il pourrait être intéressant de consacrer davantage de ressources au secteur, surtout pour la promotion à l'étranger.

Finlande

- (Voir la section du rapport sur la promotion de la création artistique pour plus de détails sur les différentes industries).
- Les Experts ont indiqué qu'il faudrait une législation et une politique fiscale (par exemple, une baisse de la TVA applicable au cinéma) plutôt qu'un financement public adapté aux besoins de chaque industrie. Le devenir des industries culturelles mérite une vigilance particulière puisqu'il y va de l'indépendance nationale dans la culture. Certaines industries culturelles (édition, vidéo) ressentent les effets de la récession, tandis que d'autres sont confrontées à des difficultés structurelles (cinéma et, dans une moindre mesure, industrie du disque).

Italie

- C'est le comportement des consommateurs de produits culturels qui déterminera l'avenir et la survie de l'identité culturelle du pays si l'on veut qu'il reste proprement "italien"!
- Le gouvernement n'encourage pas assez la production et la distribution de produits culturels de qualité et ne saisit pas vraiment la chance que peut représenter l'économie mixte, c'est-à-dire l'association Etat-secteur privé, pour les productions culturelles en cette fin de 20e siècle.

QUESTIONS EN SUSPENS

- Définition des industries culturelles.
- Intervention sélective ou action systématique à l'échelle du secteur tout entier?
- Objectif culturel de la radiodiffusion et de la télédiffusion.
- Simple défense de l'identité nationale ou promotion volontariste?
- Domination de l'anglais et, en particulier, des produits américains.

ASPECTS LIES AU PATRIMOINE

Suède

- Voir les résultats de la politique de l'Etat en matière de structures et de financements dans le domaine des musées et les mesures d'incitation au développement au niveau des comtés.
- Le soutien financier du gouvernement central au principal réseau de musées régionaux s'est considérablement accru au cours de la deuxième moitié des années 1970, ce qui a eu pour effet d'inciter les pouvoirs locaux à améliorer les ressources mises à la disposition des musées.
- Une répartition géographique inégale et l'étroitesse du soutien apporté par un grand nombre des musées indiquent qu'il faudrait une politique plus active de détachement de personnel et d'envoi de collections de la part d'un ou de plusieurs musées de Stockholm...dans un aspect de la muséologie ou des arts visuels où les régions restent notablement moins bien dotées.
- Tendances en matière de fréquentation.

France

- Décret définissant les tâches du Ministre de la Culture rendre les grandes œuvres de l'humanité, à commencer par celles de la France, accessibles au plus grand nombre de Français, assurer le plus large public possible au patrimoine culturel français et encourager la création œuvres d'art qui viendront enrichir ce patrimoine.
- Annonce d'un programme quinquennal sur le patrimoine culturel prévoyant la restauration de cathédrales, de monuments, de parcs et de jardins historiques et de sites archéologiques.
- Ventilation des dépenses du Ministère de la Culture par secteur et dans le domaine du patrimoine culturel.
- On ne peut pas reprocher à l'Etat d'avoir négligé les musées provinciaux mais ses efforts ont été entravés par les sommes investies à Paris dans de grands chantiers de construction.

Autriche

- Le fait de mettre l'accent sur les grandes figures historiques est considéré comme un fardeau.

Pays-Bas

- Le patrimoine est le domaine dans lequel les politiques culturelles des Etats-nations d'Europe plongent souvent leurs racines.
- (voir la France ci-dessus).

- Aux Pays-Bas, le patrimoine était jadis considéré comme quelque chose de moralement irréprochable, qui reflétait les aspirations nationales du peuple néerlandais et qui n'empiétait pas sur le territoire des communes, des églises ou des organisations bénévoles.
- Quelques propositions importantes visant à donner aux 17 musées nationaux davantage d'autonomie par rapport au Ministère.
- Moyennant des incitations appropriées, les musées seront mieux placés pour offrir des services adéquats aux publics (information, expositions et produits de recherche ciblée).
- Le financement du réseau des musées est assuré par l'Etat et les collectivités locales.
- Il pourrait s'avérer nécessaire d'envisager un système national d'enregistrement des musées nationaux.

Finlande

- En comparaison d'autres pays, les sommes consacrées au patrimoine, en particulier le patrimoine bâti, sont plutôt modestes. En effet, par rapport à des pays comme la France, l'Italie ou le Royaume-Uni, la Finlande compte relativement moins de bâtiments à préserver et à entretenir.
- Il existe aussi un patrimoine bâti plus récent d'intérêt architectural ou historique qui mérite d'être préservé.
- Avec pas moins d'un musée pour 5 000 habitants, le réseau des musées finlandais est probablement unique au monde.
- La qualité de la politique d'acquisition doit être à la hauteur de celle du réseau de musées.

Italie

- L'ampleur de leur patrimoine national, ainsi que les investissements à consentir et les problèmes à surmonter pour le mettre entièrement à l'abri de la détérioration et du vol, semblent avoir amené les Italiens à assimiler cette tâche à un lourd fardeau.
- Il existe une tension entre l'obligation faite à l'Etat d'assurer la préservation du patrimoine et d'entretenir les infrastructures d'une part, et d'autre part, l'ambition des collectivités locales de "passer à l'étape suivante", c'est-à-dire l'interprétation du patrimoine dans l'intérêt des résidents.

QUESTIONS EN SUSPENS

- Coopération interministérielle en ce qui a trait, par exemple, aux galeries.
- Enregistrement des musées.
- Formation et perfectionnement des professionnels des musées.
- Décentralisation du personnel et des collections.
- Mise en place de programmes de vulgarisation et de campagnes visant à accroître la participation du public.
- Voir la série de thèmes abordés sous la rubrique du patrimoine.