

Culture :

l'heure du nouveau souffle

Document réalisé par la Direction des études de l'UMP
Emmanuelle Mignon, directeur,
Julien Veyrier, directeur-adjoint,
Eric Tallon, Arnaud Chaput, Alexis Delafaye,
Adrien Gaubert, Nelly Hanon, Pierre Messerlin,
avec la collaboration de Sébastien Veil.



Table des matières

Introduction générale	4
Chapitre 1. La politique culturelle : un impératif	6
1. La culture est indispensable pour promouvoir une société ouverte, soudée écoutée et rayonnante.	6
1.1 Le dynamisme culturel est un élément constitutif de la France.	6
1.2 Il n'y a pas de France sans rayonnement culturel dans le monde.	8
2. Le soutien à la culture est indispensable.	10
2.1 Le soutien à la culture vise à lever les obstacles qui pèsent sur la création et sur son accès au plus grand nombre.	10
2.2 La politique culturelle doit associer différentes formes d'intervention et respecter plusieurs critères pour être légitime et efficace.	12
Chapitre 2. La politique culturelle de la France, de l'essor à l'essoufflement	15
1. Depuis 50 ans, la France affiche des ambitions fortes en matière culturelle et y consacre des moyens croissants.	15
1.1 La création d'un ministère chargé des Affaires culturelles, puis de la Culture, a permis la mise en place d'une véritable politique culturelle, dont les objectifs ont progressivement évolué.	15
1.2 En 50 ans, les moyens de la politique culturelle se sont fortement accrus.	16
1.3 Les pouvoirs publics ont multiplié les formes d'intervention depuis 1959.	19
1.4 La politique culturelle a également développé des instruments destinés à favoriser la diffusion de la culture française dans le monde.	23
1.5 La diplomatie française œuvre à la protection de la diversité culturelle dans le monde.	23
2. L'écart entre les ambitions affichées et les résultats obtenus démontre l'essoufflement progressif de la politique culturelle.	24
2.1 La démocratisation culturelle est restée un vœu pieux.	24
2.2 Une part importante des équipements culturels ne trouve pas son public.	27
2.3 La présence culturelle française est en retrait dans plusieurs domaines.	28
3. La politique culturelle, telle qu'elle est mise en œuvre, sème le doute parmi le public, les artistes et les professionnels.	30
3.1 L'absence de garanties sur le budget de la culture et le refus d'encourager véritablement les contributions privées aboutissent à un financement instable et partiel de la culture.	30
3.2 La dispersion à l'excès des moyens publics et les conditions d'attribution des crédits désorientent les artistes.	33
3.3 La faiblesse de l'éducation culturelle et artistique pénalise l'accès du plus grand nombre à la culture.	34
Chapitre 3 : Les options d'un nouveau souffle culturel	37
1. L'engagement financier en faveur de la culture ne doit pas être réduit.	37
1.1 Les moyens publics consacrés à la culture doivent être sanctuarisés mais leur utilisation recentrée sur les artistes et le public.	37
1.2 Un cadre plus favorable aux financements privés doit être mis en place.	38
2. La politique culturelle doit renouveler ses instruments pour retrouver l'écho du public.	40
2.1 L'éducation artistique et artisanale amateur doivent être de véritables piliers de la politique culturelle.	40
2.2 Les mesures de gratuité d'accès ont fait leur preuve et doivent être renforcées.	42
2.3 Le service public audiovisuel et les technologies de l'information et de la communication doivent être de meilleurs outils de diffusion de la culture.	44
2.4 Le rayonnement culturel français doit redevenir une priorité.	46
3. La politique culturelle ne doit plus consister à saupoudrer les moyens, à les attribuer sur des critères incertains et à créer une distance entre le public et les œuvres.	49
3.1 L'aide à la création doit rester prioritairement une compétence de l'Etat.	49
3.2 Un nouveau mode d'attribution des aides doit être mis en place.	50
4. Les artistes doivent pouvoir vivre de leur métier.	50
4.1 Les opportunités offertes par les nouvelles technologies ne doivent pas pénaliser le droit de propriété des artistes.	50
4.2 Les spécificités du métier d'artiste doivent être prises en compte.	53

La culture est indéfectiblement liée à la France. Du dynamisme culturel dépendent en effet l'attachement à la France, l'intégration de tous et la cohésion sociale. Du rayonnement de nos artistes dépendent également l'affirmation de nos valeurs et l'écho de la France sur la scène internationale.

Conscients de ces enjeux, les pouvoirs publics affichent, depuis André Malraux, un fort volontarisme en matière culturelle. Depuis bientôt 50 ans, la politique culturelle dispose ainsi de moyens croissants, les équipements culturels ont été multipliés et des dispositifs de soutien financier ont été mis en place dans tous les secteurs de la création. Cette politique est le fait de l'Etat, mais aussi, et de plus en plus, des collectivités territoriales. Les moyens que ces dernières consacrent à la politique culturelle représentent le double de ceux affichés dans le budget de l'Etat au titre du ministère de la Culture. Au total, la France consacre environ 10 Mds € de fonds publics à la culture, en comptant l'action de l'ensemble des ministères et celle des collectivités territoriales.

Le bilan de cette intervention est cependant mitigé. Il est incontestable que la politique culturelle a permis de consolider la place de la culture en France, en donnant notamment aux Français une offre d'équipements culturels parmi les plus riches d'Europe. Mais les deux objectifs fondateurs de la politique culturelle – la démocratisation de l'accès à la culture et la vitalité de la création – n'ont été que très partiellement atteints.

La démocratisation de la culture reste largement illusoire. La politique culturelle n'a que peu modifié les pratiques culturelles et une grande partie des Français font encore partie de la catégorie des « non publics » de la culture. Le soutien public à la création n'a par ailleurs pas réussi à promouvoir suffisamment les nouveaux talents, à les rendre populaires et à les porter sur la scène internationale, alors que d'autres pays, notamment l'Allemagne pour l'art contemporain, y sont parvenus.

A ces éléments s'ajoute le constat d'un affaiblissement de l'influence culturelle de la France dans de nombreux domaines. Recul de la présence des artistes français à l'étranger, moindre attirance pour la pratique du français chez les étudiants étrangers, déclin avéré du marché de l'art français, affaiblissement de Paris comme capitale internationale des arts et des artistes, autant de signes qui témoignent d'une remise en cause indéniable de la place de la France en matière culturelle.

En définitive, la politique culturelle n'a pas échoué, mais elle s'est progressivement épuisée, semant de plus en plus le doute parmi les artistes et le public sur sa capacité à donner à la culture la place qu'elle mérite.

Cet épuisement a trois causes principales.

La priorité accordée au développement de l'offre depuis 20 ans s'est faite sans porter la même attention au développement de la demande, c'est-à-dire sans réduire les obstacles à l'accès à la culture, notamment financiers et sociaux. L'éducation culturelle et artistique à l'école est restée à cet égard le parent pauvre d'une politique culturelle qui s'est coupée dès l'origine du ministère de l'Education nationale.

Le soutien à la création souffre pour sa part des conditions d'attribution des aides, notamment des commandes publiques, qui se caractérisent souvent par une grande opacité et une priorité excessive accordée à l'avant-garde. Le soutien se concentre en conséquence souvent sur les mêmes artistes et ne permet pas de réduire la distance entre le public et les œuvres. Dans certains cas, elle aboutit au contraire à l'accroître.

Enfin, les pouvoirs publics, dont les moyens se sont asséchés au fur et à mesure que les dépenses de fonctionnement du ministère de la Culture et des grands établissements culturels augmentaient et que la régulation budgétaire coupait régulièrement une partie des crédits, se sont privés pendant de très nombreuses années des bienfaits du mécénat, en abordant avec une grande réticence les financements privés.

L'heure est incontestablement venue d'un nouveau souffle en matière culturelle. Ce ne sont pas les objectifs de la politique culturelle qui doivent être remis en cause, mais la manière de les atteindre. Cinq axes apparaissent à cet égard prioritaires :

- les **moyens financiers de la culture**, qui doivent associer mieux qu'aujourd'hui des financements publics sacralisés et des financements privés renforcés ;
- les **conditions d'attribution des aides à la création**, afin de renforcer la transparence du soutien financier et de favoriser l'émergence des nouveaux talents ;
- **l'accès le plus large possible du public à la culture**, à travers par exemple une extension des dispositifs de gratuité et une amélioration de la contribution du secteur audiovisuel à la politique culturelle, à travers également la politique éducative ;
- le **renforcement du rayonnement culturel de la France**, qui implique notamment de donner une véritable stratégie aux centres culturels à l'étranger, de renouveler les structures telles que la Villa Médicis ou la Casa Velásquez à l'étranger et de remédier aux faiblesses du marché de l'art français ;
- le **métier d'artiste**, aujourd'hui mis à mal par le développement d'une offre illégale sur Internet et par le déséquilibre financier du régime d'indemnisation du chômage des intermittents.

Chapitre 1. La politique culturelle : un impératif

La culture fait la France. C'est elle en effet qui, au-delà de la diversité des origines et des appartenances, garantit le sentiment d'un destin collectif. C'est elle également qui offre à notre pays la possibilité de porter ses messages sur la scène mondiale et d'y affirmer ses valeurs.

Il n'y a donc pas de France sans culture. Mais il n'y a pas non plus de culture sans un soutien organisé, associant les pouvoirs publics et les contributeurs privés. Dans tous les secteurs, du cinéma aux spectacles vivants, de la sculpture au cirque, les obstacles à la création sont nombreux et menacent à tout instant le dynamisme culturel. Les inégalités culturelles restreignent en outre l'accès du public à la création et limitent la diffusion des œuvres.

Lever tous ces obstacles est donc impératif. De l'intervention des pouvoirs publics dépend la vitalité culturelle de la France, c'est-à-dire fondamentalement l'affirmation d'une identité partagée, le renforcement de la cohésion sociale et la place de notre pays dans le monde.

1. La culture est indispensable pour promouvoir une société ouverte, soudée, écoutée et rayonnante.

1.1 Le dynamisme culturel est un élément constitutif de la France.

La culture est un élément libérateur. Elle agit, pour reprendre l'expression d'André Malraux, comme un « *anti-destin* », capable d'offrir à l'homme la possibilité de dépasser sa condition et d'accéder à un nouvel horizon. Par son approche critique et visionnaire du monde qui l'entoure, par sa force de contestation et sa capacité à réveiller les consciences, l'artiste tient un rôle essentiel d'éclaireur de la société. Il constitue par bien des aspects un contre-pouvoir, qui aiguise l'esprit critique et renforce le désir de comprendre. Porte vers la réflexion, création au service de l'humanisme, la culture est l'instrument de la liberté.

Cette conception de la culture comme élément de libération individuelle est particulièrement affirmée en France. Il ne pourrait en être autrement dans un pays fortement marqué par l'héritage des Lumières qu'il a, peut-être plus que les autres, contribué à créer.

Mais les liens entre la culture et la France vont au-delà de la liberté individuelle. La culture, et d'abord la langue, est, fondamentalement, le socle de l'attachement à la France, la condition du dépassement des différences et de l'affirmation d'une communauté de destin. Pont entre les identités individuelles et l'identité collective, elle est au cœur du processus d'intégration et d'insertion sociale.

Le patrimoine français est riche de plusieurs siècles de création artistique intense, durant lesquels les artistes français ont souvent figuré parmi les plus brillants représentants de leur genre respectif. Nul doute que ce patrimoine constitue aujourd'hui un élément indéfectible de notre identité nationale. Les différents courants artistiques qui ont marqué

l'histoire de France et l'empreinte laissée par les artistes français dans tous les domaines de la création constituent aujourd'hui des éléments qui rassemblent toutes les personnes attachées, à un titre ou à un autre, à notre pays. Ils représentent ces « *lieux de mémoire*¹ » partagés sans lesquels il n'y aurait pas de vie commune possible. A travers l'héritage culturel, c'est donc à la France que chacun accède, c'est-à-dire à ses valeurs, à son histoire et à son projet.

Le succès des « journées du patrimoine » donne chaque année une illustration de l'importance qu'accordent les Français à leur héritage. Mais d'autres signes en témoignent. Chaque atteinte au patrimoine national est vécue comme une meurtrissure collective, qui nécessite une action immédiate. C'est ce qui explique par exemple la contribution volontaire et spontanée des Français à la réparation des dégâts causés par la tempête de 1999 au Château de Versailles ou l'émoi causé par l'incendie du château de Lunéville.

Cette capacité qu'a la culture de fédérer là où les différences devraient séparer prend un relief particulier en France, pays marqué par un fort attachement aux racines locales et par plusieurs périodes successives d'immigration. Comme le soulignait Jacques Rigaud dans son ouvrage *Les deniers du rêve*², « *c'est ce patrimoine commun qui a permis à ce vieux peuple gaulois de survivre à ses divisions incessantes. Nous avons pu nous opposer sur tout, nous déchirer et même parfois nous entre-tuer, sans jamais nous séparer* ».

L'accès à l'héritage culturel français constitue donc une condition indispensable de la force de notre société. Il est, à ce titre, un **élément majeur du processus d'intégration**, puisque chacun, quelles que soient ses origines, peut accéder à ce qui fait la France dans sa singularité. Mais pour que la culture puisse véritablement jouer ce rôle d'intégration, l'héritage culturel doit en permanence s'ouvrir à la diversité et se nourrir de l'évolution de sa population et de ses différences. C'est à cette condition que la culture française peut permettre à tous de se sentir collectivement Français, sans avoir le sentiment de perdre ses attaches initiales.

On comprend, dans ce cadre, l'importance de la création artistique. Le dynamisme créatif, en permettant à la fois d'affirmer les valeurs qui constituent le creuset de la France et de recevoir les composantes universelles des autres cultures, agit comme « *un puissant antidote contre les phénomènes de marginalisation* »³. La création, en rendant l'héritage culturel vivant, permet ainsi de ne pas enfermer les individus dans des microcosmes culturels, dans « *une affirmation identitaire qui se construirait, non pas en marge, mais contre ce qui est le partage social, et qui enfermerait ses adeptes dans une culture spécifique de caractère exclusif* »⁴.

En raison de son rôle dans la transmission des valeurs nécessaires pour vivre au sein d'un groupe social, **la culture est également un élément essentiel de la cohésion sociale**. La pratique culturelle permet de renforcer le lien social, en favorisant le partage d'émotions et d'expériences, en donnant à chacun le sens du dialogue et la conscience de partager des valeurs fondamentales avec autrui. Il n'est pas étonnant, à ce titre, que la culture soit considérée comme un élément important dans les actions de réinsertion de personnes confrontées au repli sur soi.

¹ NORA P., *Les lieux de mémoire*, Gallimard, 1984

² RIGAUD J., *Les deniers du rêve : essai sur l'avenir des politiques culturelles*, Grasset, 2001

³ MAZIERES (de) F., *La culture n'est pas un luxe*, Eska, 1999

⁴ RIGAUD J., *Les deniers du rêve : essai sur l'avenir des politiques culturelles*, Grasset, 2001

1.2 Il n'y a pas de France sans rayonnement culturel dans le monde.

La culture fait la force de la France en son sein. Elle fait également sa force dans le monde. Certes, la culture ne peut en aucun cas être asservie à la diplomatie ou à l'économie. « *Une telle conception pourrait ouvrir grand la porte à la culture officielle, à une culture qui n'aurait d'autre but que de servir l'action diplomatique, c'est-à-dire, nécessairement à une culture déjà morte¹* ». La culture, par définition, ne peut être un instrument au service d'autres fins, sauf à la priver des conditions nécessaires à l'expression des valeurs de liberté qu'elle porte.

Il est cependant indéniable que la **diffusion internationale d'une culture constitue en soi une source de rayonnement**. Comme le souligne Jean-François de Raymond « *l'image d'un pays repose pour une large part sur ce qu'il a apporté au monde, ce qui sous-tend en retour ce que le monde attend de lui* »². Le rayonnement d'un Etat dépend donc au premier plan de l'image qu'il renvoie à travers sa culture. La présence des artistes français sur la scène internationale, l'accueil d'artistes étrangers en France et la promotion du français à l'étranger contribuent ainsi à porter loin les valeurs et les messages de la France et à permettre à notre pays d'être écouté sur la scène internationale.

Il existe, à ce titre, une spécificité française en matière de rayonnement culturel. La France considère de longue date qu'une vie culturelle intense est la condition indispensable de sa grandeur. C'est ce qui explique la densité de son réseau culturel à l'étranger, riche de plus de 150 établissements culturels répartis dans 91 pays et de celui de l'Alliance française, dont les comités sont présents dans 138 pays.

La densité du réseau de l'Alliance française illustre la place essentielle qu'occupe la langue dans le rayonnement de la culture française. Près de 265 millions de personnes ont en effet le français en partage³. La francophonie, en soutenant la pratique du français dans le monde, contribue ainsi à diffuser les idéaux de la France, à rapprocher les cultures et à favoriser la compréhension mutuelle. L'écrivain congolais Henri Lopes, qui a obtenu le Grand prix de la francophonie de l'Académie française pour l'ensemble de son œuvre, a souligné avec des mots particulièrement beaux le rôle de la langue dans l'accès à la culture française et européenne : « *par-delà le continent, je me sens solidaire de la famille francophone, de tous ces écrivains auxquels j'accède sans intermédiaire parce que nous avons en partage une complicité d'expression. Français langue nationale, français langue officielle, français langue première ou seconde ? En tout état de cause, le français n'est plus en Afrique une langue étrangère. (...) Aujourd'hui je proclame que, tout bien considéré, à côté de mes ancêtres bantous, je possède aussi des ancêtres gaulois. Mieux, je les revendique. Il ne s'agit évidemment pas de Vercingétorix, mais d'Homère, de Platon, d'Ovide, de Montaigne, de Montesquieu, de Voltaire, de Jean-Jacques Rousseau, de Flaubert, de Goethe, de Heine, de Shakespeare, de Rainer Maira Rilke, de Proust, de Camus, mais je m'essouffle et j'en oublie* »⁴.

Derrière la langue se cache ainsi la culture et plus généralement les valeurs. C'est pour cela qu'il est fondamental de préserver pour la langue française son statut de langue de

¹ TADIE A., « Quelle action culturelle extérieure ? », *Esprit*, juillet 2000

² RAYMOND (de) J.-F., *L'action culturelle extérieure de la France*, La Documentation française, 2000

³ Source : Ministère des Affaires étrangères – www.diplomatie.gouv.fr

⁴ LOPES H., *Ma grand-mère bantoue et mes ancêtres les Gaulois*, Gallimard, 2003

communication internationale comme elle l'est aujourd'hui, par exemple à l'ONU ou au sein des institutions européennes, et de renforcer la communauté francophone. Toutefois, la langue française « *ne conservera sa force d'attraction que si elle porte des valeurs et une création reconnues internationalement* »¹. La place du français dans le monde repose en effet, au-delà du volontarisme des pouvoirs publics, sur l'attractivité de la France dans tous les domaines, culturel naturellement, mais également économique et diplomatique.

Encadré 1 : Qu'est-ce que la francophonie ?

Aujourd'hui, **265 millions de personnes** ont le français en partage². Au-delà de la simple pratique du français, la francophonie est un mouvement qui vise à transformer les liens linguistiques, culturels et historiques qui existent entre certains peuples, dans un ensemble politique et économique plus large.

1. La francophonie repose d'abord sur un système institutionnel.

Le terme « francophonie » désigne aujourd'hui une organisation internationale rassemblant 51 Etats membres et quatre Etats observateurs : l'Organisation internationale de la francophonie (OIF).

Parmi les instances de l'OIF, le principal organe politique est la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement ayant le français en partage, également appelée Sommet : il se réunit tous les deux ans et définit les orientations de la francophonie. La Conférence ministérielle de la francophonie veille à l'exécution des décisions du Sommet. Le Conseil permanent de la francophonie, composé des représentants personnels des chefs d'Etat et de gouvernement, en assure la préparation et le suivi. Les chefs d'Etat et de gouvernement élisent un Secrétaire général pour un mandat de quatre ans. Il assure trois missions : promouvoir la visibilité de l'OIF sur la scène internationale ; mettre en œuvre la politique internationale ; animer et coordonner la politique de coopération multilatérale. L'Assemblée parlementaire de la francophonie est chargée de son côté de la coopération interparlementaire et participe à la mise en place et au renforcement des institutions démocratiques et aux missions d'observation d'élections.

Parmi les opérateurs chargés de la mise en œuvre des politiques de la francophonie, l'Agence intergouvernementale de la francophonie assure l'application des programmes décidés par le Sommet, l'Agence universitaire de la francophonie, TV5, l'Université Senghor d'Alexandrie et l'Association internationale des maires francophones concourent également, chacun dans leur domaine, aux objectifs de la francophonie.

2. La francophonie contribue à la mise en place de politiques diverses.

L'OIF vise à développer la coopération au sein de l'espace francophone dans trois domaines principaux : l'éducation, avec la réforme des systèmes éducatifs, l'alphabétisation, des actions de recherche et l'enseignement du français ; l'économie et le développement, notamment par l'organisation de concertations francophones à l'occasion des négociations

¹ LEVITTE J.-D., in ROCHE F. et PIGNIAU B., *Histoires de la diplomatie culturelle des origines à 1995*, La Documentation française, 1995

² Source : Ministère des Affaires étrangères - 119 millions de personnes ont le français pour langue maternelle ou d'usage courant, 63 millions sont des francophones partiels et 82 millions de personnes apprennent le français.

commerciales multilatérales ; enfin, la diversité culturelle, par un soutien à la production audiovisuelle, à la presse écrite, à la circulation des artistes et de leurs créations.

L'OIF mène également une politique internationale. Elle essaie de contribuer à la prévention des conflits au sein de l'espace francophone, à travers une coopération avec l'ONU et l'envoi par le Secrétaire général de missions dans les pays en crise. De même, elle essaie de favoriser la consolidation de l'Etat de droit et de la démocratie, par l'envoi de missions d'observation des élections, le renforcement des institutions parlementaires et de la justice, et l'observation des pratiques démocratiques dans l'espace francophone. Elle agit enfin pour la promotion et l'effectivité des droits de l'Homme dans l'espace francophone, en incitant ses membres à ratifier les principaux instruments internationaux dans ce domaine et en soutenant les efforts nationaux d'éducation et d'information.

2. Le soutien à la culture est indispensable.

Toutes les conditions ne sont pas spontanément réunies pour assurer un haut niveau de vitalité culturelle. Les obstacles à la création sont nombreux et portent en germe le risque de brider la créativité des artistes. Sous l'effet de l'ouverture des frontières, l'intensité de ces obstacles tend d'ailleurs à se renforcer (cinéma ; nouvelles technologies...). Ils s'accompagnent de freins importants à l'accès de tous à la culture.

L'intervention publique vise à lever ces obstacles. Cette intervention peut être prise en charge directement par l'Etat, qui peut par exemple octroyer des subventions. Elle peut également être indirecte, en visant à favoriser les contributions privées, qu'elles émanent de personnes physiques, d'entreprises, d'associations ou de fondations.

Pour être légitime et efficace, le soutien culturel doit néanmoins respecter plusieurs conditions. Deux apparaissent essentielles. Les critères d'attribution des aides publiques doivent, d'une part, éviter l'émergence d'un art officiel. La politique culturelle ne doit pas, d'autre part, exclure par principe le soutien privé mais, au contraire, développer les conditions d'un partenariat entre l'intervention publique et celle du secteur privé.

2.1 Le soutien à la culture vise à lever les obstacles qui pèsent sur la création et sur son accès au plus grand nombre.

2.1.1 Les obstacles à la création

Même si « *comme le notait Voltaire (...), le mécène n'a (...) aucune part à prendre ni à revendiquer dans le surgissement du génie, qui, par ailleurs, ne répond à aucune demande sociale* »¹, les artistes peuvent voir leur créativité bridée par des contraintes financières.

Le goût du public se caractérise d'abord en général par un certain conservatisme qui pénalise les créations d'avant-garde et réduit le champ de la diversité créative. Certaines créations ont, à ce titre, un public trop restreint pour permettre à leurs artistes de vivre de leur métier, au moins dans un premier temps. Dans ce cas, les artistes peuvent être contraints de choisir entre la production d'œuvres susceptibles de plaire au grand public et la création d'œuvres plus confidentielles, mais qui les exposent au risque de précarité financière.

¹ SAINT PULGENT (de) M., *Le gouvernement de la culture*, Gallimard, 1999

La musique constitue un exemple particulièrement parlant. Les bandes originales de film attirent généralement un large public. La musique atonale en revanche ne recueille l'attention que d'un petit nombre de personnes. Or, les deux ont vocation à intégrer le patrimoine culturel de la France, dont l'éclat dépend précisément de la richesse des formes créatives qu'il abrite.

Dans certaines formes de création, par exemple le spectacle vivant ou le cinéma, les coûts sont en outre largement supérieurs aux ressources qu'apporterait la seule participation du public, du moins au début. Créer un film nécessite de mobiliser des capitaux importants. Au premier jour de tournage, les recettes raisonnablement attendues sont parfois déjà totalement absorbées par les coûts de production, ce qui limite la possibilité pour les petites sociétés de production de financer leurs films.

Dans le spectacle vivant, l'importance des coûts fixes et le poids accru des coûts salariaux induisent une pression à la hausse des coûts de production. Cette particularité a été soulignée dès 1966 par l'économiste américain William J. Baumol, dans son célèbre « *dilemme économique des arts du spectacle* » : la faible productivité et l'importance des frais de personnels placent de manière structurelle le spectacle vivant devant un risque d'insolvabilité¹.

L'ouverture des frontières et l'évolution technologique ont renforcé l'intensité des contraintes auxquelles est confrontée la création artistique.

Dans plusieurs secteurs, notamment dans le cinéma et la musique, la création américaine est favorisée par la taille de son marché intérieur, la place de l'anglais dans le monde et l'attractivité du modèle américain et de sa réussite économique. L'industrie cinématographique américaine en retire incontestablement des avantages pour développer des films à plus gros budget et assurer leur diffusion dans un grand nombre de salles. Face à cela, la production française, notamment lorsqu'elle émane de petites sociétés de production, se heurterait, en l'absence de soutien public, à la faiblesse de ses financements ou à la taille réduite de son marché.

L'existence d'une politique culturelle est dans ces conditions déterminante pour garantir le respect de la diversité culturelle et éviter que des facteurs économiques aboutissent à restreindre le champ de la création et, au final, à une uniformisation culturelle.

Le progrès des technologies modifie également les conditions de la création artistique. Elles sont certes une opportunité pour les artistes, puisqu'elles induisent en général, notamment en matière musicale et cinématographique, au moins une diminution des coûts de distribution des œuvres. Mais elles créent également le risque, dans certains secteurs de la création, que le droit de propriété des artistes sur leurs œuvres soit méconnu. L'essor d'Internet, s'il n'était pas encadré par la puissance publique pour assurer sa compatibilité avec les droits des artistes, pourrait constituer un frein à la création, voire une menace, car les auteurs, compositeurs, éditeurs, interprètes, comédiens, réalisateurs, producteurs ne seraient plus rémunérés à leur juste valeur.

¹ BAUMOL W. J., *Performing Arts : The economic dilemma*, Cambridge, Mass., The M.I.T. Press, 1966

2.1.2 L'accès du plus grand nombre à la culture

Aux obstacles à la création s'ajoutent ceux qui restreignent la diffusion des œuvres culturelles. L'accès à la culture est en effet marqué par de grandes inégalités qui privent le « *droit de prendre part librement à la vie culturelle de la communauté* », affirmé par la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, d'une véritable dimension concrète.

La consommation culturelle est concentrée sur une minorité de la population, généralement dotée d'un niveau élevé de diplômes. Pour de nombreuses catégories de personnes, l'activité culturelle est en revanche réduite, particulièrement lorsqu'il s'agit des créations contemporaines, et abordée avec appréhension. De nombreux sociologues ont, à cet égard, souligné la réticence que peuvent avoir certains individus à pénétrer dans les musées, identifiés à tort comme des lieux inaccessibles, réservés à une élite et à des œuvres dont on ne maîtrise pas le sens. Cette sacralisation de la culture crée une sorte d'inhibition culturelle qui aboutit à exclure une partie des publics des équipements culturels.

L'inégalité d'accès à la culture est au surplus un problème en soi. Elle restreint le champ de diffusion de l'héritage culturel et de la création artistique, dont l'importance a été soulignée pour promouvoir une société ouverte, soudée, écoutée et rayonnante. Mais elle est d'autant plus inacceptable qu'elle est elle-même la source d'autres inégalités dans les domaines économique et social.

La fréquentation régulière des lieux de culture, la lecture fréquente de livres, la connaissance des artistes d'hier et d'aujourd'hui ou la possession d'une culture musicale sont quelques uns des éléments qui déterminent le « *capital culturel* » des élèves, pour reprendre l'expression de Pierre Bourdieu et de Jean-Claude Passeron¹. Ce capital est inégal selon les élèves, puisqu'il dépend en partie de leur origine sociale et des pratiques culturelles de leurs proches. Or, le capital culturel influence fortement la réussite scolaire des élèves. Accepter cette inégalité, c'est donc se résigner à ce que l'égalité des chances soit foulée aux pieds. Œuvrer à l'élargissement permanent du champ d'accès à la culture, en renforçant notamment l'éducation culturelle et artistique, répond à un souci de justice sociale, qui impose qu'aucun parcours ne soit déterminé dès la naissance.

2.2 La politique culturelle doit associer différentes formes d'intervention et respecter plusieurs critères pour être légitime et efficace.

2.2.1 L'intervention des pouvoirs publics doit être directe et indirecte.

Les administrations publiques, c'est-à-dire l'Etat et les collectivités territoriales, peuvent soutenir directement la culture, en octroyant des subventions à des établissements culturels publics ou à des projets, en effectuant des commandes publiques ou en offrant aux artistes un système de protection sociale leur garantissant un niveau de protection satisfaisant contre les aléas de leur métier.

L'Etat peut également intervenir indirectement, en incitant les personnes privées, physiques ou morales, à soutenir financièrement la création culturelle et la diffusion des œuvres. La mise en place d'un régime fiscal favorable au mécénat peut ainsi favoriser le soutien privé et contribuer à renforcer les moyens de la culture.

¹ BOURDIEU P. et PASSERON J.-C., *Les héritiers*, Editions de minuit, 1964

La France a une longue tradition d'intervention directe de l'Etat en matière culturelle. Ce choix se retrouve, souvent dans une moindre mesure, dans d'autres pays européens, par exemple aux Pays-Bas. D'autres pays ont en revanche retenu des formes d'action différentes. Les financements privés dominent dans les pays anglo-saxons, qui ont fortement recours à l'incitation fiscale et à la valorisation de la donation, et limitent au contraire le soutien direct aux artistes et le développement d'institutions culturelles publiques. Il n'existe pas, par exemple, d'institutions culturelles de droit public pour les arts de la scène au Royaume-Uni, en Irlande, aux Etats-unis ou au Canada.

L'intervention directe peut être parfois cantonnée à certains domaines. Ainsi en Italie, le soutien de l'Etat est réservé au patrimoine et aux activités artistiques consacrées par la tradition, notamment l'art lyrique. Les aides aux artistes et aux écrivains sont en revanche peu développées.

Ces différences dans les modes d'intervention témoignent de la réticence, qui ne doit pas être confondue néanmoins avec l'absence de soutien, à laquelle se heurte, dans certains pays, l'action directe de l'Etat en matière culturelle. La prise en charge directe de la culture soulève en effet la crainte d'une « culture d'Etat », dont les contours seraient déterminés par les pouvoirs publics. Aux antipodes des valeurs de la création artistique, cette culture d'Etat porterait en germes l'affaiblissement culturel, puisque la promotion des artistes ne se fonderait plus sur leur talent, mais sur leur proximité avec les pouvoirs publics. La capacité des artistes à exercer leur rôle de contre-pouvoir se trouverait nécessairement limitée, le soutien public étant réservé aux artistes incarnant les priorités culturelles officielles. Cet « art d'Etat » transformerait « *les malheureux artistes en poètes lauréats, en néo-pompiers (néanmoins avant-gardistes), alors que laissés tranquilles ils eussent pu devenir tout autre chose¹* ».

A l'opposé de cette analyse, les promoteurs du soutien direct de l'Etat à la création culturelle soulignent les limites de l'intervention indirecte. L'intervention directe permet de mieux garantir la diversité culturelle, en évitant que certains secteurs souffrent de la désaffection des mécènes, particulièrement lorsque leur public est de taille restreinte. Elle atténue le conservatisme naturel du public (*cf. supra*). Elle permet également de mettre en œuvre une politique générale de démocratisation culturelle, objectif par nature plus difficile à atteindre avec le mécénat.

Il n'y a en réalité pas lieu d'opposer l'intervention directe et indirecte. Dans tous les pays qui privilégient le soutien privé, l'Etat intervient néanmoins directement pour soutenir certains secteurs ou certaines formes de création, soit parce que les contributions privées sont insuffisantes pour assurer leur financement, soit parce que les pouvoirs publics souhaitent organiser eux-mêmes l'accès à certaines parties de leur patrimoine. Les Etats-unis développent ainsi, à côté du mécénat, contrairement à ce qui est fréquemment dit, des formes d'intervention directe. Lorsque la prise en charge directe par l'Etat domine, les contributions privées peuvent également être encouragées, afin de renforcer les moyens financiers du secteur culturel et de contrebalancer le risque d'un art officiel.

Finalement, l'enjeu n'est pas de savoir si l'Etat doit prendre en charge directement la politique culturelle ou la faire reposer sur des financements privés, mais

¹ BESANCON A., « Le droit à l'inculture », *Commentaire*, n°49, 1990

bien d'éviter que l'intervention publique se conçoive comme exclusive par rapport au soutien privé. La politique culturelle doit donc avoir également pour objectif d'organiser les conditions d'un partenariat entre l'intervention publique et le soutien privé, afin que l'une et l'autre contribuent, chacun avec ses atouts, au dynamisme culturel. La France n'excelle pas en la matière comme il sera vu ultérieurement.

2.2.2 La politique culturelle ne peut cependant atteindre ses objectifs que si elle respecte plusieurs conditions.

La main de l'Etat doit être prudente en matière culturelle, ce qui suppose le respect d'un certain nombre de critères. Le premier d'entre eux est de ne pas exclure par principe le soutien privé (*cf. supra*). Trois autres critères peuvent également être cités.

Le premier concerne les conditions d'attribution des aides à la création. Celles-ci doivent respecter des conditions de **neutralité** et d'**objectivité dans les processus de sélection des artistes ou des projets**, afin d'éviter l'apparition d'un goût officiel et la concentration des aides sur les mêmes artistes. Les procédures d'attribution des aides doivent ainsi associer le plus largement possible les professionnels de la culture – artistes, journalistes spécialisés, personnalités qualifiées –, des représentants du public, et inclure des mécanismes de rotation, permettant la promotion des jeunes talents.

La **non dispersion des moyens publics** constitue le deuxième critère. Les aides publiques culturelles doivent être ciblées sur les secteurs les plus exposés aux contraintes de création et de diffusion, afin d'éviter des effets d'aubaine culturels.

Le troisième critère concerne **l'évaluation des résultats obtenus**. Les établissements culturels, par exemple les musées, ne devraient pas pouvoir recevoir des subventions sans s'engager sur des objectifs de qualité d'accueil du public, destinés notamment à favoriser l'accès de tous les publics au patrimoine national. L'évaluation des résultats obtenus doit, dans le domaine culturel comme dans tout autre domaine, accompagner l'octroi de crédits publics.

Chapitre 2. La politique culturelle de la France, de l'essor à l'essoufflement

1. Depuis 50 ans, la France affiche des ambitions fortes en matière culturelle et y consacre des moyens croissants.

1.1 La création d'un ministère chargé des Affaires culturelles, puis de la Culture, a permis la mise en place d'une véritable politique culturelle, dont les objectifs ont progressivement évolué.

Depuis l'époque de la monarchie, l'Etat français a joué dans le domaine culturel un rôle important de mécénat et de protection, consacrant à la culture une importante réglementation et favorisant la création de nombreuses institutions, notamment l'Institut de France et l'Académie des beaux-arts. Des services administratifs furent progressivement mis en place, par exemple la direction des bibliothèques et de la lecture publique et la direction générale de l'architecture. Toutes ces structures n'étaient cependant pas rassemblées dans un ensemble cohérent.

Il fallut attendre le décret du 3 février 1959 pour qu'un ministère des Affaires culturelles soit finalement créé¹. Confié à André Malraux, ce ministère regroupait la direction générale des arts et lettres, les directions de l'architecture et des archives de France ainsi que les services du cinéma, détachés du ministère de l'Industrie, et certains services du Haut commissariat à la Jeunesse et aux sports. Au fil des années, d'autres entités lui furent rattachées, notamment la Bibliothèque nationale en 1981 ou les services de l'architecture en 1996 repartis entre temps à l'équipement. Des structures à vocation culturelle sont néanmoins toujours en dehors de son périmètre, au premier rang desquelles figurent celles chargées de l'action culturelle à l'étranger (ministère des Affaires étrangères) ou celles chargées de l'éducation artistique et culturelle à l'école (ministère de l'Education nationale).

En créant un ministère de plein exercice, André Malraux a affirmé l'autonomie de la Culture, jusqu'à cette date subordonnée à un autre ministère. Il a également permis de véritablement « *rendre visible le soutien de l'Etat à l'art* », grâce à la gestion directe par le ministère des institutions culturelles publiques (musées nationaux, théâtres nationaux, etc.), du patrimoine public, de la construction et des commandes artistiques ainsi que des subventions aux acteurs culturels et aux collectivités territoriales.

Depuis 45 ans, le ministère de la Culture constitue l'instrument privilégié d'une « politique culturelle » qui s'est donnée pour vocation de démocratiser l'art et la culture en France. Le décret du 24 juillet 1959, rédigé par Malraux et qui fixait les attributions du nouveau ministère, énonce en effet que « *le ministère chargé des Affaires culturelles a pour mission de rendre accessibles les œuvres capitales de l'humanité, et d'abord de la France, d'assurer la plus vaste audience à notre patrimoine culturel et de favoriser la création des œuvres de l'art et de l'esprit qui l'enrichissent.* »

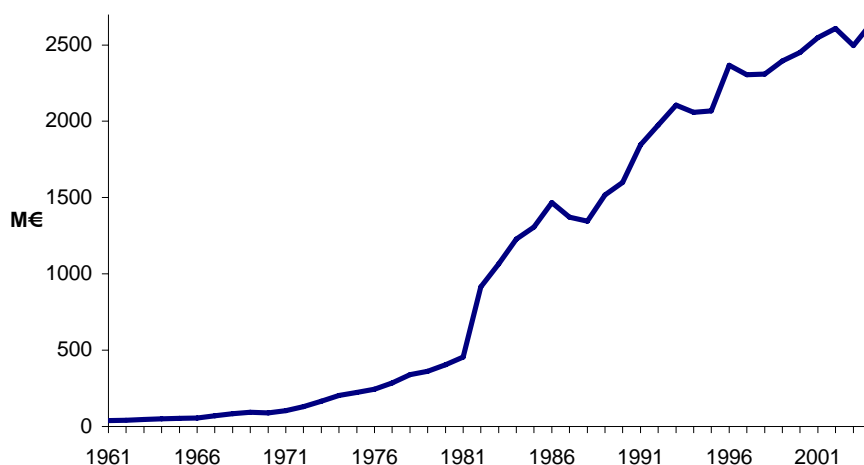
¹ Un secrétariat aux Beaux-arts a existé sous les III^{ème} et IV^{ème} Républiques. Il était généralement rattaché au ministère de l'Education nationale.

Pour André Malraux, l'objectif principal de la politique culturelle était de réduire les inégalités économiques et sociales devant l'accès à la culture classique et l'art contemporain, encore confisquée par les élites traditionnelles (dans le cas de la première) ou dédaigné par elles (pour le second), afin « *que n'importe quel enfant de seize ans, si pauvre soit-il, puisse avoir un véritable contact avec son patrimoine national et avec la gloire de l'esprit de l'humanité* »¹.

Les objectifs de la politique culturelle ont été élargis en 1981. Le décret du 10 mai 1982 relatif aux missions du ministère met l'accent sur l'aide à la création et le développement de l'offre culturelle. Cette réorientation de la politique culturelle visait à renforcer la diversité culturelle et à promouvoir l'épanouissement individuel. L'objectif n'était plus seulement de démocratiser l'accès à la culture, mais d'élargir le champ de la culture lui-même, en aidant les formes nouvelles de la création et en développant le maillage culturel sur le territoire.

1.2 En 50 ans, les moyens de la politique culturelle se sont fortement accrus.

La création d'un ministère en charge de la Culture s'est traduite par une importante croissance des crédits consacrés à la politique culturelle. Le budget du ministère en 1960 ne représentait que 0,38% de celui de la nation. Mais la progression fut ensuite régulière, les crédits doublant tous les dix ans en termes réels, jusqu'en 1990². En euros constants, les moyens du ministère ont augmenté de 775% depuis 1959, de 400% depuis 1970, de 177% depuis 1980 et de 28% depuis 1990.



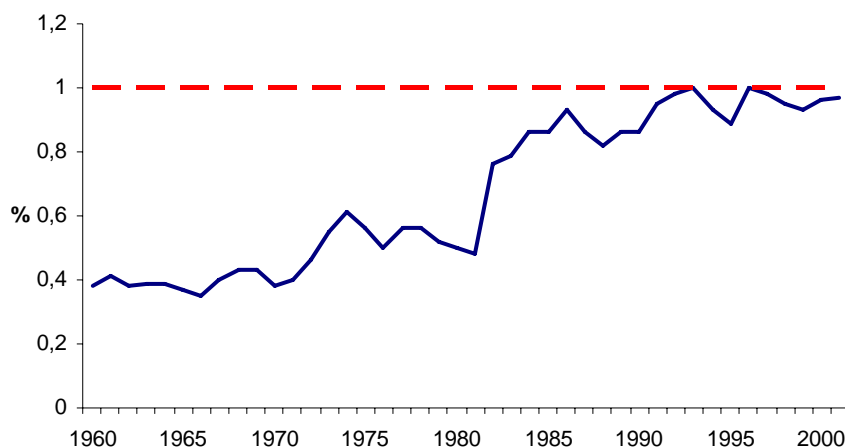
Graphique 1. Evolution du budget du ministère de la Culture de 1961 à 2004 (M€; €courants)
Source : Ministère de la Culture

La hausse la plus spectaculaire eut lieu avec l'arrivée de Jack Lang à la tête du ministère, lorsque les crédits passèrent de 0,47% à 0,75% du budget en une seule année. L'événement, exceptionnel en matière budgétaire, doit cependant être relativisé. Le budget de l'Etat pour 1982 était globalement très expansionniste (plus de 25% par rapport à la loi de

¹ Discours à l'Assemblée nationale le 17 novembre 1959

² SAINT-PULGENT (de) M., *Le gouvernement de la culture*, Gallimard, 1999

finances précédente), financé par endettement, et les crédits votés pour la culture en 1981 avaient été particulièrement bas (0,47% contre 0,51% en 1980 et 0,61% en 1974). L'enveloppe de 1982 fut en outre artificiellement gonflée cette année-là par le rattachement de la Bibliothèque nationale au ministère¹. Une fois passée l'augmentation de 1982, les dépenses culturelles progressèrent ensuite moins rapidement que durant les années 70².



Graphique 2. Evolution du budget du ministère de la Culture entre 1960 et 2001 (part du budget de l'Etat)

Source : WARESQUIEL (de) E., *Dictionnaire des politiques culturelles*, Larousse / CNRS, 2001

L'augmentation des moyens consacrés à la politique culturelle permet d'atteindre une part des crédits culturels dans le budget de l'Etat de près de 1%. Ce seuil, désormais considéré comme légitime aussi bien par la gauche que par la droite, ne constitue pas pour autant une exception française puisque plusieurs autres pays européens consacrent eux aussi plus de 1% de leur budget à la culture (Suède, Danemark, Hongrie, Lituanie, Lettonie)³.

En 2006, le ministère de la Culture a été doté d'un budget de 2 886 M€, soit 1,04% du budget de l'Etat.

La définition et la mise en œuvre des politiques culturelles ne se résument cependant pas à l'action du ministère de la Culture. **D'autres ministères interviennent également en matière culturelle**, dans le cadre de leurs missions propres ou de manière indirecte.

Les dépenses les plus importantes proviennent des ministères de l'Education nationale et des Affaires étrangères. Le premier prend notamment en charge la formation aux disciplines artistiques à l'école et exerce la tutelle des musées d'histoire naturelle ainsi que celle de l'Institut de France et de l'Académie. Le second est pour sa part responsable des échanges culturels et linguistiques et de l'enseignement du français à l'étranger. Plus généralement, la quasi-totalité des ministères sont en possession d'un patrimoine monumental et d'archives historiques.

¹ CHOUGNET J.-P., « Budget », in WARESQUIEL (de) E. (dir.), *Dictionnaire des politiques culturelles de la France depuis 1959*, Larousse / CNRS, 2001

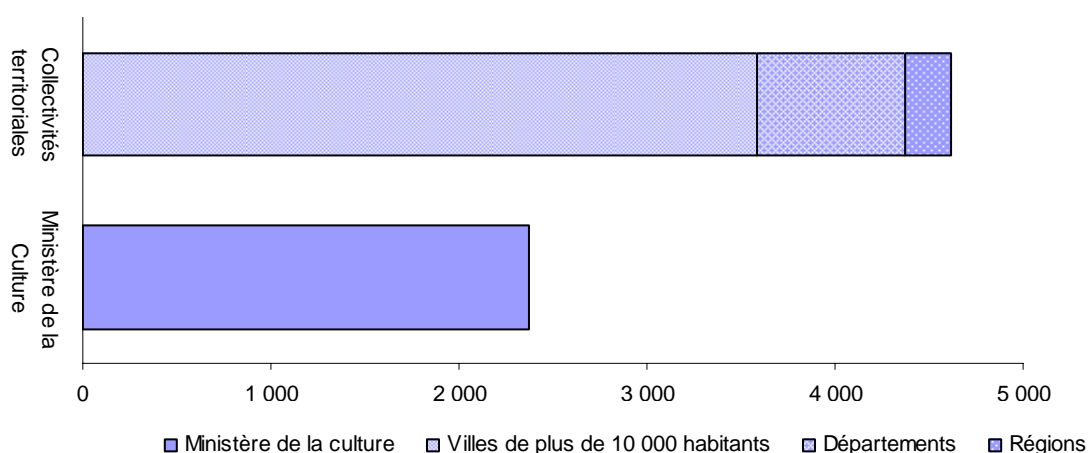
² SAINT-PULGENT (de) M., *Le gouvernement de la culture*, Gallimard, 1999

³ BENHAMOU F., « L'exception culturelle. Exploration d'une impasse », *Esprit*, mai 2004

Au total, les autres ministères contribuent pour plus de la moitié des dépenses culturelles de l'Etat (56% selon l'annexe à la loi de finances pour 2000¹), qui, au final, représentent donc plus de 2% du budget national.

La politique culturelle est également, et surtout, très largement financée par les collectivités territoriales. Les villes de taille moyenne ou importante investissent depuis longtemps dans leurs bibliothèques, leurs musées, leurs théâtres ou leurs écoles de musique et subventionnent des associations culturelles. Les départements, les régions et les villes de plus de 10 000 habitants étaient d'ailleurs devenus le premier financeur public de la culture en France avant même les lois de décentralisation de 1982 et 1983.

Les dépenses culturelles des villes de plus de 10 000 habitants, des départements et des régions sont passées de 1,84 à 4,65 Mds € entre 1978 et 1993², la part des dépenses culturelles dans leur budget passant de 6,9% à 10,2% durant cette période. En 1982, les seules dépenses culturelles des grandes villes étaient déjà supérieures de 60% à celles du ministère³. Le budget de l'année 1996, dernière date à laquelle la dépense culturelle des collectivités a été détaillée, montre que ces dernières contribuaient alors au double du budget voté du ministère⁴.



Graphique 3. Les dépenses culturelles du ministère et des collectivités territoriales en 1996 (en M de francs)

Source : Ministère de la Culture

Au total, en additionnant les moyens de la rue de Valois à ceux des autres ministères et des collectivités territoriales, **la France dépensait en 2002 à peu près 10,86 Mds € pour la culture**⁵. L'effort culturel public est donc quatre fois supérieur à celui constaté à la seule lecture du budget du ministère de la Culture.

¹ CHOUGNET J.-P., « Budget », in WARESQUIEL (de) E. (dir.), *Dictionnaire des politiques culturelles de la France depuis 1959*, Larousse / CNRS Editions, 2001

² BENHAMOU F., « L'exception culturelle. Exploration d'une impasse », *Esprit*, mai 2004

³ SAINT-PULGENT (de) M., *Le gouvernement de la culture*, Gallimard, 1999

⁴ BENHAMOU F., « L'exception culturelle. Exploration d'une impasse », *Esprit*, mai 2004

⁵ BENHAMOU F., « L'exception culturelle. Exploration d'une impasse », *Esprit*, mai 2004

1.3 Les pouvoirs publics ont multiplié les formes d'intervention depuis 1959.

La politique culturelle associe des mécanismes de soutien financier aux professionnels de la culture et des dispositifs législatifs et réglementaires visant à encourager les contributions privées et à protéger la création.

Les subventions constituent le dispositif le plus fréquemment employé par les pouvoirs publics. Elles permettent d'aider financièrement à peu près l'ensemble des activités artistiques (transferts de l'Etat et des collectivités territoriales aux musées et aux spectacles vivants, aides du Centre national de la cinématographie à l'audiovisuel et au cinéma, aides du Centre national du livre à l'édition, etc.) et les différents acteurs du monde de la culture (institutions artistiques de production, associations, industries culturelles, etc.). Ces subventions sont attribuées soit aux équipements culturels (*cf.* encadré), soit aux artistes, notamment sous la forme de commandes publiques.

Etablissements d'enseignement (conservatoires nationaux supérieurs de musique et de danse, écoles d'architectures etc.)	107
Musées nationaux (Louvre, quai Branly, Gustave-Moreau, Jean-Jacques Henner, Orsay, Guimet)	104
Bibliothèque nationale de France	98
Opéra national de Paris	93
Centre national d'art et de culture George-Pompidou	70
Théâtres nationaux	61
Cité des sciences et de l'industrie	47
Cité de la musique	23
Etablissement public du parc et de la grande halle de la Villette	21
Réunion des musées nationaux	11
Centre national de la danse	7
Cité de l'architecture et du patrimoine	6,4
Bibliothèque publique d'information	5,4
Académie de France à Rome (Villa Médicis)	4
Centre des monuments nationaux	3
Institut national d'histoire de l'art	2,1
Centre national des arts plastiques	1,6
Autres	25,4
Total	689,8

Tableau 1. Quelques exemples de subventions de fonctionnement aux activités culturelles en 2004 (en M€)

Source : CARDONA J. et LACROIX C., *Statistiques de la culture. Chiffres-clés 2005*, La Documentation française, 2005

Dans le domaine des arts plastiques, l'aide à la création s'appuie notamment sur le fonds national de l'art contemporain (FNAC), sur les fonds régionaux d'art contemporain (FRAC) et sur la commande publique.

Le FNAC effectue des achats et des commandes pour le compte de l'Etat à des artistes en activité. Sa collection, qui comprend environ 70 000 œuvres, est exclusivement destinée à être exposée dans les musées ou à être prêtée pour des expositions en France et à l'étranger. En 2003, le montant des achats s'est élevé à 3,2 M€.

Les FRAC visent principalement à constituer, à partir de crédits de l'Etat et des régions, des collections d'art contemporain au niveau régional. Ils ont acquis 18 060 œuvres entre 1980 et 2002. Leur budget d'acquisition s'est élevé à 11,9 M€ en 2003, dont 6,2 M€ à la charge de l'Etat et 5,7 M€ versées par les régions.

La commande publique vise à enrichir le patrimoine et à embellir les espaces publics par des commandes à des artistes sur un thème ou pour un lieu déterminé. Leur montant a fortement diminué ces dernières années, passant de 5 M€ en 1999 à 2,8 M€ en 2003¹.

A côté des subventions, des dispositifs juridiques encadrent l'activité culturelle, afin d'éviter que la culture soit entièrement soumise aux lois du marché. Le plus connu concerne le **prix unique du livre** qui interdit un rabais de plus de 5% sur le prix fixé par l'éditeur, afin notamment de préserver la diversité de l'édition et le réseau des libraires.

Encadré 2. Le prix unique du livre

Le prix des livres avait été libéré en France en 1979. Tous les libraires pouvaient ainsi choisir le montant de remise qu'ils décidaient d'accorder. La loi du 10 août 1981 mit fin à ce régime en instaurant le principe d'un prix unique du livre. L'objectif de la loi de 1981 était de maintenir la richesse et la diversité de la création littéraire en garantissant sa diffusion par un réseau de librairies à la fois dense et de qualité. La multiplicité de l'offre devait garantir la diversité des produits culturels.

Dans le cadre de cette loi, le prix de chaque ouvrage est déterminé par l'éditeur ou l'importateur et s'impose à tous les détaillants (libraires, grossistes, ventes directes d'éditeurs), dans la limite d'un rabais qui ne peut dépasser 5%. Un livre sera donc vendu à peu près au même prix dans une grande ville ou dans une zone rurale, dans un hypermarché ou dans une librairie traditionnelle. Les dispositions de la loi s'appliquent également à la vente de livres par Internet.

Seules les ventes réalisées auprès de certaines collectivités peuvent comprendre un rabais supérieur à 5%. Il a été limité à 9% par les dispositions de la loi du 18 juin 2003 relative au droit de prêt et au plafonnement des rabais.

Le succès de ce dispositif apparaît contrasté. Il a incontestablement permis le maintien d'un nombre important d'éditeurs, plus de 1 000 ayant aujourd'hui une activité régulière. Force est de constater cependant que le prix unique n'a pas ralenti la forte concentration du chiffre d'affaires de l'édition et des circuits de diffusion du livre, sous l'effet notamment de la montée en puissance des grandes surfaces. Les groupes Hachette et Havas réalisent ainsi plus des deux tiers du chiffre d'affaires du secteur².

Des systèmes de **quotas** ont également été mis en place pour garantir la diversité de la production culturelle. Dans l'audiovisuel, les chaînes de télévision doivent diffuser 60% d'œuvres européennes, dont 40% de françaises, sur l'ensemble de leurs programmes ainsi

¹ CARDONA J. et LACROIX C., *Statistiques de la culture. Chiffres-clés 2005*, La Documentation française, 2005

² Chiffre du ministère de la Culture

qu'aux « heures d'écoute significatives ». Dans le domaine de la musique, les radios généralistes ont un quota d'œuvres francophones égal à 40% de la programmation musicale, dont 20% de nouveaux talents.

Encadré 3. Les quotas de diffusion

1. Les quotas de chansons francophones à la radio

Aux termes de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée, les stations de radio sont tenues de diffuser une certaine proportion de chansons francophones.

La loi n° 94-88 du 1^{er} février 1994 modifiant la loi du 30 septembre 1986 prévoit que les radios diffusent pendant leur temps d'antenne consacré à la musique de variétés, 40% d'œuvres musicales créées ou interprétées par des auteurs et artistes français ou francophones et, sur ce quota, 20% de nouveaux talents ou de nouvelles productions. Ces œuvres doivent être diffusées aux heures d'écoute significatives.

La loi du 1^{er} août 2000 a depuis modifié la loi du 30 septembre 1986 afin de permettre une meilleure modulation des quotas de chansons francophones imposés aux radiodiffuseurs selon leurs caractéristiques :

- pour les radios spécialisées dans la mise en valeur du patrimoine musical, le quota est fixé à 60% de chansons francophones, dont 10% de nouvelles productions ;
- pour les radios « jeunes », le plancher est de 35% de chansons francophones dont 25% de nouveaux talents¹.

2. Les quotas d'œuvres audiovisuelles et cinématographiques à la télévision

Afin de soutenir les industries culturelles nationales et européennes, la loi impose aux chaînes des quotas de diffusion et d'investissement dans la production d'œuvres audiovisuelles et cinématographiques européennes ou d'expression originale française.

Selon la loi du 30 septembre 1986 modifiée et le décret n° 90-66 du 17 janvier 1990 modifié, les chaînes doivent diffuser :

- au moins 60% d'œuvres cinématographiques et 60% d'œuvres audiovisuelles européennes ;
- au moins 40% d'œuvres cinématographiques et 40% d'œuvres audiovisuelles d'expression originale française.

Ces proportions doivent être atteintes tant sur l'ensemble de la diffusion qu'aux heures de grande écoute.

Les chaînes du câble et du satellite disposent de la possibilité d'abaisser leurs quotas de diffusion, en contrepartie d'un engagement dans la production indépendante inédite d'expression originale française (sans toutefois passer en dessous du seuil de 50% de diffusion d'œuvres européennes fixé par la directive européenne « Télévision sans frontières »).

¹ Sans changement pour les radios généralistes

Le régime spécifique d'indemnisation du chômage des intermittents du spectacle vise également à soutenir la création artistique. Mis en place dans les années 30 afin de compenser la situation professionnelle parfois précaire des artistes et des techniciens du cinéma, qui connaissent souvent une succession de courtes périodes d'activité, de répétitions et d'inactivité, ce dispositif a été élargi, à partir des années 60, à l'ensemble du spectacle vivant et de ses métiers.

A partir de cette date, l'intermittence s'est inscrite, comme l'instauration de la sécurité sociale pour les artistes, dans le projet d'André Malraux de faire entrer le monde de l'art dans la sphère d'action de l'Etat-providence. Des catégories professionnelles sous contrat à durée déterminée sont alors autorisées à intégrer deux annexes particulières au règlement d'assurance chômage : l'annexe VIII pour les ouvriers, les techniciens et les réalisateurs de la production cinématographique et télévisuelle et l'annexe X pour certains de leurs équivalents du spectacle vivant ainsi que les artistes. Les conditions d'indemnisation prévues par ces annexes diffèrent du droit commun de l'assurance chômage principalement sur la durée d'affiliation nécessaire pour être indemnisé, ainsi que sur le montant et la durée de l'indemnisation.

Au total, tous les secteurs de la création bénéficient, à un titre ou à un autre, d'un dispositif de soutien conséquent. C'est probablement **le cinéma** qui se caractérise par la plus grande pluralité des dispositifs d'aide. La politique de soutien public (soutien automatique et aides sélectives) s'y élevait à 259 M€ en 2004 (*cf.* encadré).

Encadré 4. Le soutien au cinéma français (principaux dispositifs)

Le premier apport financier est un **soutien automatique**. Il provient principalement de la taxe spéciale additionnelle de 11% perçue sur chaque ticket d'entrée dans une salle. S'y ajoutent les sommes perçues au titre de la diffusion télévisuelle, des ventes et des locations de vidéos et de DVD. Un soutien automatique à la distribution existe également, calculé proportionnellement aux recettes en salles des films agréés. Au total, le soutien automatique représentait 149 M€ en 2003¹.

Le dispositif d'**aide sélective aux longs métrages** soutient la production de films sélectionnés en raison de la qualité de leur projet, notamment scénaristique. Il s'appuie notamment sur le régime des avances sur recettes qui correspond à des prêts sans intérêt dans l'attente des résultats d'exploitation. Le soutien sélectif était de 80 M€ en 2003, dont 24 M€ d'avances sur recettes.

Le cinéma français bénéficie d'un **soutien obligatoire des télévisions**. Chaque chaîne doit consacrer 5,5% de son chiffre d'affaires en achats de droits. Pour Canal Plus, la contribution est d'au moins 20%. Les montants investis par cette dernière en 2001 étaient de 159 M€. Les chaînes en clair ont contribué pour 110 M€ et TPS pour 23 M€.

Des **délais de diffusion** sont imposés depuis 1983 : six mois doivent s'écouler avant la location ou la vente d'un film en vidéo, 12 mois avant une diffusion sur une chaîne cryptée et entre deux et trois ans pour une chaîne en clair.

¹ CARDONA J. et LACROIX C., *Statistiques de la culture. Chiffres-clés 2005*, La Documentation française, 2005

1.4 La politique culturelle a également développé des instruments destinés à favoriser la diffusion de la culture française dans le monde.

Le ministère de la Culture joue un rôle important dans le **rayonnement culturel de la France à l'étranger**, notamment par l'intermédiaire de structures qu'il cofinance avec les professionnels et le ministère des Affaires étrangères : notamment Unifrance pour le cinéma, le Bureau internationale de l'édition française pour le livre, le Bureau export de la musique. Ces structures aident à promouvoir les artistes français à l'étranger en accompagnant leur distribution sur les marchés internationaux (organisation de manifestations, suivi des sorties commerciales, études de marchés, etc.).

La diffusion de la culture française à l'étranger s'appuie fortement sur le ministère des Affaires étrangères. L'action culturelle extérieure constitue en effet un axe important de l'action du ministère des Affaires étrangères, qui y consacre près de 2,2 Mds €. Le réseau des centres culturels est l'un des plus denses du monde avec celui des Etats-Unis, de l'Allemagne et du Royaume-Uni¹. Il est complété par le réseau de l'Alliance française, créée en 1883 afin de « *maintenir et étendre l'influence de la France par la propagation de sa langue* ». Le ministère des Affaires étrangères finance également, grâce aux crédits qu'il consacre au rayonnement de la France, une partie des actions de soutien à la francophonie, notamment par des subventions à l'Agence intergouvernementale de la francophonie ou à la chaîne de télévision TV5.

Les « Ecoles françaises à l'étranger », placées sous la tutelle du ministère de l'Education nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, forment un prestigieux réseau d'établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel. Elles ont pour mission de développer les activités créatrices et les recherches relatives aux civilisations de leur zone d'études, de contribuer à la formation d'artistes et de chercheurs et de développer les échanges artistiques et scientifiques entre la France et leur pays d'accueil. Elles incluent la Villa Médicis, à Rome, et la Casa Velásquez à Madrid, ainsi que l'Ecole française d'Athènes, l'Institut d'archéologie orientale du Caire et l'Ecole française d'Extrême-Orient.

1.5 La diplomatie française œuvre à la protection de la diversité culturelle dans le monde.

La France soutient activement la protection de la diversité culturelle dans le monde. Elle a fortement contribué, à ce titre, à la mise en place d'initiatives européennes de protection de la création culturelle. Le programme MEDIA de subvention au cinéma et à l'audiovisuel et la directive « Télévision sans frontières » de 1989, sont à cet égard, deux réussites notables. Cette dernière a pour but d'harmoniser les dispositions régissant l'exercice des activités de radiodiffusion télévisuelle et de protéger la production audiovisuelle européenne. Elle fixe pour cela des quotas de diffusion obligeant les chaînes européennes à consacrer au moins 50% de leur temps de diffusion à des programmes d'origine européenne « *chaque fois que cela est réalisable* ». Les œuvres doivent également provenir de producteurs indépendants pour 10% du temps de diffusion ou 10% du budget de programmation, avec « *une proportion adéquate* » d'œuvres récentes.

¹ DUVERNOIS L., « La stratégie d'action culturelle de la France à l'étranger », rapport d'information du Sénat, n°91, 2004

Il existe d'ailleurs en Europe une réelle convergence politique autour de l'idée que les systèmes d'aides directes et de quotas sont indispensables à la création artistique. Différents pays ont en effet adopté des mécanismes de soutien et de protection similaires à la France, aussi bien dans les secteurs du cinéma, de l'audiovisuel que de l'édition :

- dans le cinéma, plusieurs pays (Espagne, Suisse, Italie) associent de la même façon que la France des aides automatiques (attribuées sur des critères objectifs) et des aides sélectives (attribuées par le biais d'un comité de sélection) ;
- dans le domaine audiovisuel, à côté des quotas de diffusion prévus par la directive « Télévision sans frontières », plusieurs Etats (Espagne, Royaume-Uni, Italie, Belgique) ont mis en place des quotas de production, afin notamment de favoriser la création indépendante ;
- dans le secteur de l'édition, la plupart des pays européens appliquent un système de prix fixe pour le livre, soit en vertu d'une loi (Espagne, France, Autriche, Grèce, Portugal), soit en vertu d'accords interprofessionnels (Allemagne, Danemark, Pays-Bas et Luxembourg). Les régimes de prix unique peuvent être anciens (1830 au Danemark, 1888 en Allemagne, 1923 aux Pays-Bas). Pour d'autres pays, ils sont plus récents et, dans certains cas, s'inspirent, partiellement, de la loi française de 1981. C'est le cas du Portugal (1996), qui autorise cependant un rabais de 10% et limite l'application du prix fixe aux 18 premiers mois de publication, et de la Grèce (1997), qui prévoit également un rabais allant jusqu'à 10%.

La diplomatie française est enfin très active sur la scène mondiale. Elle a récemment été à l'origine de **la Convention rédigée dans le cadre de l'UNESCO sur la protection de la diversité des expressions culturelles**, ouverte à la ratification depuis le 20 octobre 2005. Son article 2 affirme notamment « *le droit souverain des Etats de conserver, d'adopter et de mettre en œuvre les politiques et mesures qu'ils jugent appropriées pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles sur leur territoire* ». La Convention permet donc de mieux protéger les instruments mis en place par les Etats désireux de promouvoir la diversité culturelle.

2. L'écart entre les ambitions affichées et les résultats obtenus démontre l'essoufflement progressif de la politique culturelle.

2.1 La démocratisation culturelle est restée un vœu pieux.

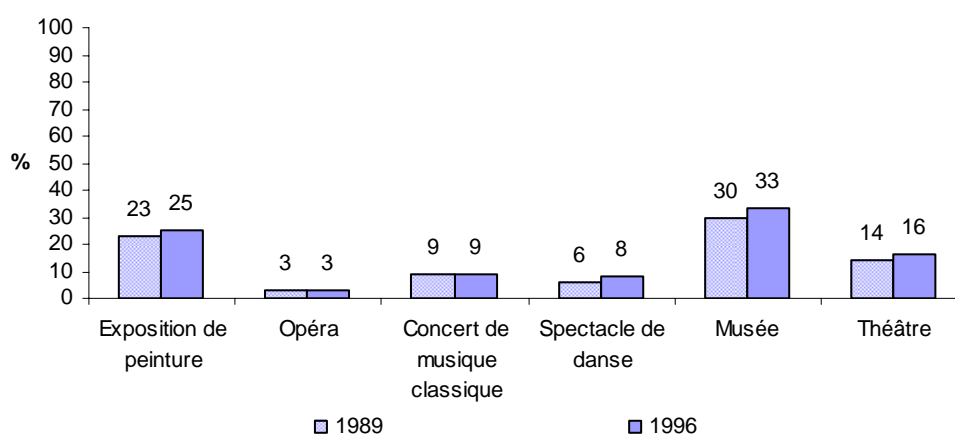
La politique culturelle des 45 dernières années n'a pas été sans connaître des succès dans ses tentatives de démocratisation de l'accès à l'art. Les initiatives en matière de prix – par exemple les politiques d'entrée gratuite dans les musées le dimanche, les « chèques culture » en région ou l'effort de tarification sociale en certains lieux – ont permis par exemple d'augmenter la fréquentation des monuments nationaux, dont le nombre d'entrées gratuites est passé d'un million en 1994 à 1,8 million en 2003, soit une augmentation de 64%¹.

Au-delà du nombre de visiteurs, la politique culturelle a permis d'élargir un peu plus les types de publics. Les Français sont, par exemple, moins nombreux qu'en 1989 à n'avoir

¹ CARDONA J. et LACROIX C., *Statistiques de la culture. Chiffres-clés 2005*, La Documentation française, 2005

jamais assisté aux différentes formes de spectacle vivant¹. 77% des Français avaient visité un musée contre 72% en 1989, 57% avaient assisté à une pièce de théâtre contre 45% en 1989 et 32% étaient allés au cours de leur vie à un spectacle de danse contre 24% en 1989.

On ne peut pas néanmoins considérer que l'effort financier consacré par les pouvoirs publics à la culture ait abouti à une véritable démocratisation des pratiques culturelles des Français. Les enquêtes sur celles-ci – la dernière ayant été conduite en 1996 – montrent ainsi que les écarts observés dans les pratiques culturelles entre les différents milieux sociaux sont toujours aussi importants qu'à la fin des années 80. La fraction étroite de la population qui fréquente régulièrement les équipements culturels appartient principalement aux cadres et aux professions intellectuelles supérieures. Les classes plus populaires n'y ont en revanche pas véritablement accès. Deux tiers des Français ne sont pas allés durant l'année passée à l'Opéra, à un concert de musique classique, à une pièce de théâtre jouée par des professionnels ou encore au musée².



Graphique 4. Part de Français étant allés au cours des 12 derniers mois à un événement culturel en 1989 et 1996

Source : Ministère de la Culture, Département des études et de la prospective

La lecture constitue un autre exemple significatif. Les achats de livres sont très concentrés socialement : 3% des individus achètent 31% des livres vendus et 12% des individus achètent 64% des livres vendus³. Depuis 1981, le taux de lecture ne progresse plus et la part des gros lecteurs s'est significativement réduite⁴. La proportion des Français qui ne lisent aucun livre dans l'année reste au-dessus de la barre des 25% et à peu près un Français sur deux lit moins de cinq ouvrages par an.

	1973	1981	1988	1997	2003 ⁵
Aucune lecture	30%	26%	26%	26%	32%

Tableau 2. Nombre de livres lus au cours des douze derniers mois (hors lecture scolaire et professionnelle)

Source : Ministère de la Culture et INSEE

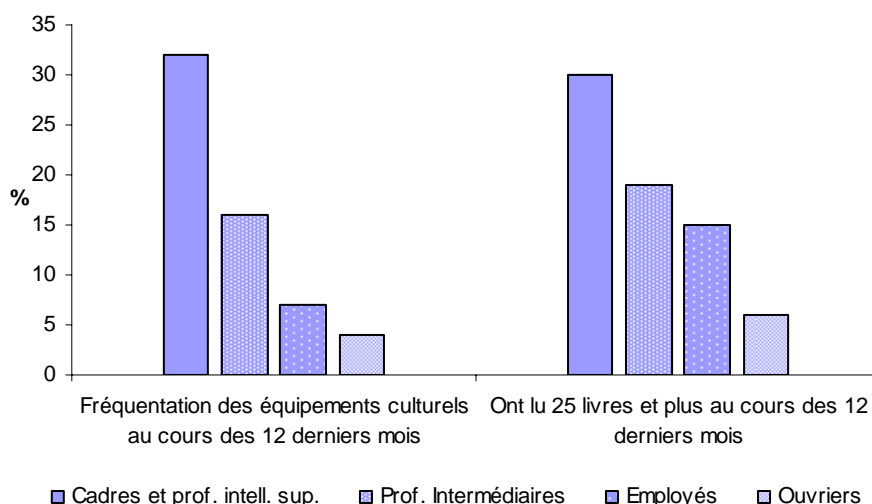
¹ DONNAT O. (dir.), *Les pratiques culturelles des Français. Enquête 1997*, La Documentation française, 1998

² DONNAT O. (dir.), *Les pratiques culturelles des Français. Enquête 1997*, La Documentation française, 1998

³ HERBILLON M., « Projet de loi de finances pour 2006. Culture », Avis n° 2569, tome 3, Assemblée nationale, novembre 2005

⁴ FOCHE P., « Une édition en mutation », *Le Débat*, n° 110, mai-août 2000

⁵ Hors lecture de bandes dessinées



Graphique 5. Activités culturelles au cours des 12 derniers mois

Source : Ministère de la Culture, Département des études et de la prospective

Cette différence de pratiques culturelles entre les différentes catégories socio-professionnelles est tout aussi présente pour des activités culturelles moins classiques comme le cinéma ou la possession de CD-Rom éducatifs. Ce sont plutôt les personnes qui fréquentent régulièrement les théâtres et les musées qui possèdent également un micro-ordinateur ou qui achètent des nouveaux supports culturels¹. 30,7% de la population française avait accès à Internet à son domicile en 2004 (avec une évolution annuelle moyenne de + 5,2%), mais seulement 23% des ouvriers (avec une progression annuelle de + 4,4%, c'est-à-dire inférieure à la moyenne nationale) contre 67,5% des cadres (+ 9,1%)².

La notion de « non-publics » exprime cette réalité d'une catégorie d'individus cumulant un grand nombre de handicaps culturels, économiques, sociaux ou géographiques vis-à-vis des pratiques culturelles. Les « non-publics » représentent environ un quart de la population française, qui ne fréquente aucun lieu ni spectacle culturel et a toujours eu un niveau de participation à la vie culturelle très faible, voire inexistant.

L'incapacité de la politique culturelle à réduire la part des non-publics résulte de deux éléments.

D'une part, depuis 20 ans, la priorité a été donnée à l'augmentation de l'offre culturelle, au détriment des actions en faveur de la demande. Le nombre de musées, de scènes de spectacle vivant ou d'espaces de création contemporaine a fortement augmenté. Pendant la période du ministère Lang, les centres d'art contemporain sont ainsi passés de trois à 14³. De même, 13 compagnies permanentes de danse ont été créées et 1 200 musées, de toutes tailles, ont été aidés et modernisés. Dans le même temps, les actions destinées à renforcer l'accès des moins favorisés n'ont pas été développées avec la même vigueur.

¹ DONNAT O., « Pratiques culturelles », in WARESQUIEL (de) E. (dir.), *Dictionnaire des politiques culturelles de la France depuis 1959*, Larousse / CNRS Editions, 2001

² FRYDEL Y., « Un ménage sur deux possède un micro-ordinateur, un sur trois a accès à Internet », *INSEE Première*, n° 1011, mars 2005

³ GIRARD A., « Les politiques culturelles d'André Malraux à Jack Lang : histoire d'une modernisation » in SAEZ G. et PERRET J. (dir.), *Institutions et vie culturelles*, La Documentation française, 1996

D'autre part, **le déséquilibre culturel sur le territoire français demeure important**, en dépit de la forte augmentation de l'offre culturelle. L'ascendant de la capitale s'est certes atténué au cours des quarante dernières années, mais les grandes institutions culturelles (Opéra national de Paris, Centre Georges-Pompidou, Cité des sciences et de l'industrie, Bibliothèque nationale de France, musée du Louvre, etc.) se trouvent à Paris ou dans sa région. Dans le reste de la France, les nouveaux équipements ont surtout profité aux capitales régionales, et au sein de celles-ci, au centre-ville alors que l'effort dans les périphéries urbaines est resté insuffisant.

	Salles de théâtre	Théâtres lyriques et orchestres	Equipements liés à la musique	Equipements liés à la danse	Equipements liés aux arts plastiques
Ile-de-France	34	10	52	1	12
Rhône-Alpes	22	6	11	2	11
Limousin	3	0	1	0	5
Picardie	3	1	2	0	3

Tableau 3. L'équipement des régions en matière d'arts et de spectacles (2002)

Source : Ministère de la Culture

En définitive, la politique culturelle des dernières décennies n'a donc pas élargi le cercle des amateurs de culture et d'art. Elle a plutôt, selon Philippe Urfalino, « *permis la convergence de deux croissances, celle de l'offre artistique professionnelle et d'équipements culturels, et celle d'une classe moyenne cultivée* »¹.

2.2. Une part importante des équipements culturels ne trouve pas son public.

Le constat de l'échec relatif de la démocratisation de l'accès à la culture conduit également à **remettre en question la concentration de la politique culturelle sur une offre d'équipements qui n'aura, en définitive, pas suffisamment trouvé son public.**

La hausse du budget au début des années Lang avait placé au centre de ses priorités la construction et la modernisation des équipements culturels.

Cette priorité accordée aux équipements culturels a abouti à de véritables réussites, par exemple la densification du réseau des bibliothèques publiques. Mais la politique de renforcement permanent de l'offre, faute d'être sélective et de s'être accompagnée d'actions complémentaires à destination du public, a abouti à un taux de fréquentation des équipements relativement faible.

Cette « bulle culturelle », selon l'expression de Pierre Grémion², peut être illustrée par exemple par l'évolution des théâtres nationaux. De 1992 à 2000, l'offre dans les théâtres nationaux s'est accrue de 35 représentations supplémentaires par an et celle des scènes dramatiques nationales a augmenté de 139 alors que les premiers perdaient en moyenne 10 200 spectateurs par an et les scènes dramatiques nationales 25 700³.

¹ URFALINO P., « Après Lang et Malraux, une autre politique culturelle est-elle possible ? », Esprit, mai 2004

² Cité dans SAINT-PULGENT (de) M., *Le gouvernement de la culture*, Gallimard, 1999

³ « Théâtres, entre subventions et concurrence déloyale », Société civile, n° 49, juillet-août 2005

De la même manière, la priorité accordée aux équipements culturels a abouti à faire de Paris la plus grande place musicale en termes de capacité, grâce notamment à neuf orchestres permanents, à cinq théâtres lyriques et à une centaine de lieux de concert¹. 6 000 soirées de musique classique furent ainsi jouées en 1997, soit deux fois plus qu'en 1982. Le taux de remplissage moyen des salles n'était cependant que de 60%.

2.3. La présence culturelle française est en retrait dans plusieurs domaines.

Il serait naturellement excessif de considérer que la culture française décline d'une manière générale sur la scène mondiale. Des indices convergents laissent cependant augurer, dans plusieurs secteurs de la création, un certain affaiblissement de notre rayonnement culturel.

Dans le cinéma et l'audiovisuel, malgré l'importance des soutiens publics accordés aux acteurs de ces industries, les artistes et les producteurs français n'arrivent toujours pas à s'imposer à l'étranger. L'industrie cinématographique française résiste certes beaucoup mieux que ses partenaires européens à la concurrence des films américains. Entre février 2003 et février 2004, la part des films français en France était environ de 34% contre 54,5% pour les films américains². Les performances à l'exportation sont cependant médiocres, comme celle de l'ensemble des pays européens, le Royaume-Uni mis à part. Elles dépassent à peine 10% des recettes réalisées par les films français dans les salles françaises³, et sont extrêmement dépendantes de quelques grands succès commerciaux. De son côté, le déficit des échanges européens avec les Etats-Unis pour les programmes audiovisuels continue d'augmenter⁴.

L'évolution de la qualité des films français est plus difficile à juger. Il est cependant notable que ceux-ci sont de moins en moins récompensés dans les grands festivals internationaux et cèdent du terrain devant les productions américaines et asiatiques.

	France	Etats-Unis	Asie
1951-1990	18	19	6
1991-2005	4	10	10

Tableau 4. Palmes d'or (festival de Cannes), Ours d'or (festival de Berlin) et Lions d'or (La Mostra de Venise) remportés entre 1951 et 2005

Source : calculs de la Direction des études de l'UMP

Les artistes français s'exportent également de plus en plus difficilement. Il n'y avait ainsi que quatre Français parmi les 91 artistes de la Biennale de Venise en juin 2005. Le classement « *Kunst Kompass* », publié chaque année par le magazine *Capital* et recensant les 100 artistes les plus importants en fonction de leurs expositions et ventes, confirme une tendance inquiétante. Depuis 25 ans, les Français se trouvent progressivement évincés du classement alors que les artistes allemands ne cessent de s'affirmer :

- ils étaient 9 parmi les 100 premiers en 1979 contre 50 Américains et 11 Allemands ;

¹ SAINT-PULGENT (de) M., *Le gouvernement de la culture*, Gallimard, 1999

² Chiffres du Centre national de la cinématographie

³ MENTRE P., « L'argent du cinéma », *Commentaire*, n° 106, été 2004

⁴ BENHAMOU F., « L'exception culturelle. Exploration d'une impasse », *Esprit*, mai 2004

- ils ne sont plus que 4 en 1997 (avec seulement Boltanski dans les dix premiers) contre 40 Américains et 28 Allemands ;
- ils n'étaient toujours que 4 en 2004 (dont Boltanski à la 9^{ème} place) contre 31 Américains et 27 Allemands (plaçant chacun quatre artistes dans les dix premiers).

En 1970, trois Français figuraient parmi les dix premiers (Vasarely, Arman et Yves Klein).

Autre signe du recul de la présence française en matière culturelle : **le très net affaiblissement du marché de l'art parisien**. Les grandes galeries mondiales ne sont plus désormais à Paris, mais aux Etats-Unis (New York), en Suisse, en Allemagne ou en Grande-Bretagne. Depuis les années 90, la France n'occupe qu'une place réduite sur le marché mondial des ventes des objets haut de gamme. Les parts de marché des ventes publiques de beaux-arts des Etats-Unis et du Royaume-Uni représentaient respectivement 43% et 32% du marché mondial en 2002 contre 9,5% pour la France¹. Sur les ventes aux enchères d'art contemporain, les écarts étaient encore plus creusés (52%, 29% et 4%). Si l'on ne prend en compte que la peinture et le dessin, le chiffre d'affaires de la France sur le marché mondial de l'art a beaucoup moins rapidement progressé que celui des Etats-Unis et du Royaume-Uni pendant la seconde partie des années 90². Selon la Commission européenne, pendant la période 1993-1998, la valeur des ventes en France aurait même diminué de 23% tandis qu'elle s'accroissait de 37% dans le monde, de 17% dans la Communauté européenne, de 50% en Grande-Bretagne et de 11% en Allemagne.

En retrait sur le marché de l'art, Paris est également affaibli par son manque de dynamisme culturel et par la concurrence d'autres capitales : New York et Londres bien sûr, mais également Berlin ou Barcelone.

Phénomène également préoccupant, **la pratique du français diminue dans le monde**. Dans son rapport « La Francophonie dans le monde 2004-2005 », le Haut conseil de la francophonie estime ainsi que la part de « francophones réels »³ dans la population mondiale a baissé (de 2% à 1,92%) durant les années 90. Plus grave, sous l'effet d'une mondialisation qui favorise l'influence anglophone, le français recule surtout dans les pays développés, européens notamment, et dans les grandes institutions internationales, à l'ONU⁴ comme dans les institutions européennes. A Bruxelles, le repli a été particulièrement évident entre 1997 et 2002.

¹ TRONQUOY P. (dir.), « Culture, Etat et marché », La Documentation française, Cahiers français, n° 312, 2003

² GAILLARD Y., « Marché de l'art : les chances de la France », rapport d'information, Sénat, 1999

³ Les « francophones réels » sont ceux pour lesquels la langue française est la langue première, la langue seconde ou la langue d'adoption.

⁴ Y compris à l'UNESCO

	Commission européenne		Conseil européen	
	Anglais	Français	Anglais	Français
1997	45%	40%	41%	42%
2002	57%	29%	73%	18%

Tableau 5. Langues de rédaction d'origine des documents à la Commission et au Conseil
Source : Rapport au Parlement sur l'emploi de la langue française (2003)

Ce moindre rayonnement de la culture française dans le monde résulte en large partie des faiblesses de la politique culturelle, notamment de l'insuffisante promotion des artistes français à l'étranger et des obstacles au développement du marché de l'art à Paris, et linguistique. Mais elle est également le résultat de 30 ans de performances économiques dégradées et d'une diplomatie parfois contestée. L'affaiblissement économique et diplomatique de la France rejaille par ricochet sur la culture française et sur son audience dans le monde.

3. La politique culturelle, telle qu'elle est mise en œuvre, sème le doute parmi le public, les artistes et les professionnels.

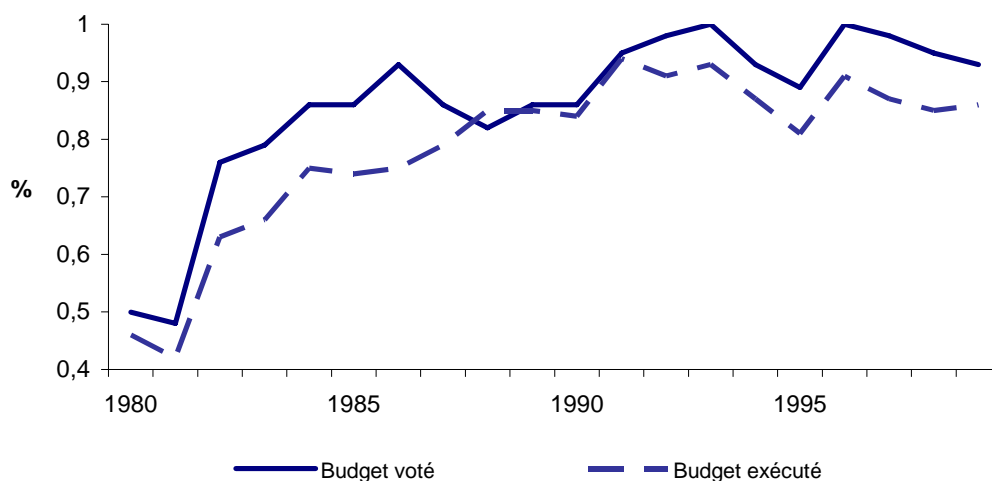
3.1 L'absence de garanties sur le budget de la culture et le refus d'encourager véritablement les contributions privées aboutissent à un financement instable et partiel de la culture.

Depuis une vingtaine d'années, le 1% budgétaire de la culture semble être protégé par un rare consensus politique, ce qui devrait garantir aux artistes et aux professionnels un financement stable d'année en année. A y regarder de plus près cependant, **cette « sanctuarisation » budgétaire est quasi systématiquement mise à mal.**

Les crédits de la culture sont régulièrement victimes de mesures de « régulation budgétaire ». Celle-ci, qui peut concerner les dotations de n'importe quel ministère, consiste à supprimer des crédits en cours d'exécution du budget sans revenir devant le Parlement¹. Pour la culture, entre le projet de finances, le budget voté et le budget exécuté, les chiffres varient presque toujours, parfois considérablement. La part de la culture dans ces gels et annulations est généralement plus élevée que son poids dans le budget de l'Etat².

¹ Après le vote de la loi de finances par le Parlement, une partie des crédits attribués pour l'année est « gelée », c'est-à-dire mise en réserve pour des économies futures ou des dépenses jugées plus importantes. Ces « gels » peuvent être transformés en annulations de crédits, cette fois définitives. Cette dernière procédure se fait par décret, en dehors de toute consultation du Parlement et de tout débat politique.

² SAINT-PULGENT (de) M., *Le gouvernement de la culture*, Gallimard, 1999



Graphique 6. Budget voté et budget exécuté du ministère de la Culture de 1982 à 1999

Source : WARESQUIEL (de) E., *Dictionnaire des politiques culturelles*, 2001

En dépit d'un discours volontariste sur le montant des moyens consacrés à la culture, les gouvernements de gauche n'ont pas hésité à avoir recours à ces procédés. Les années 1981-1986 se caractérisent ainsi par un net écart entre le budget voté et le budget exécuté. De même, en 1998, le gouvernement Jospin annula définitivement 95,4 M€ sur un budget voté de 2,2 Mds €, soit près de 6% des annulations décidées cette année-là pour l'ensemble des ministères. Les annulations touchant le ministère du Culture étaient donc environ six fois plus élevées que sa part dans le budget de l'Etat.

D'autres techniques budgétaires renforcent également le sentiment d'incertitude et de précarité financière dans le milieu culturel. L'augmentation du budget de la Culture s'explique par exemple certaines années par la prise en charge par la rue de Valois de dépenses en provenance d'autres lignes du budget de l'Etat et ne s'effectue donc pas à périmètre constant. Ce fut ainsi le cas en 1981 quand le gouvernement Mauroy transféra la gestion la Bibliothèque nationale du ministère de l'Education à celui de la Culture (*cf. supra*). Il n'y a donc pas dans ce cas de moyens nouveaux pour la culture, mais une redistribution des crédits existants, déjà consacrés, sous un autre titre, à la politique culturelle.

Tous les secteurs de la politique culturelle n'ont pas bénéficié de l'augmentation de la part de la culture dans le budget de l'Etat. Certaines branches ont longtemps semblé délaissées. La part des archives et du patrimoine dans le budget de la Culture a ainsi régulièrement diminué, passant de 53% en 1960 à 12% à la fin des années 90¹. Cette évolution est d'autant plus surprenante que la visite du patrimoine constitue une des premières pratiques culturelles des Français. 58% de Français adultes visitent au moins une fois par an un monument alors que seulement 49% vont régulièrement au cinéma.

La popularité du patrimoine aurait dû justifier des crédits plus importants de la part des pouvoirs publics. Tel n'a pas été le cas, les investissements votés ces dernières années ayant souvent été relégués au second plan et les rénovations n'ayant été menées que trop lentement à leur terme. Pour commencer à compenser ces insuffisances passées, le budget de 2006 a

¹ SAINT-PULGENT (de) M., *Le gouvernement de la culture*, Gallimard, 1999

prévu de faire de la restauration des monuments historiques (146,6 M€ de crédits) et des chantiers de restauration en cours (Grand Palais, Opéra comique, Opéra Garnier, Palais de Chaillot) une priorité.

La place largement secondaire accordée aux archives dans les priorités du ministère a pour sa part abouti à une grande vétusté des deux sites des Archives nationales (Paris et Fontainebleau), n'offrant pas aux chercheurs les conditions de travail satisfaisantes.

Le financement de la culture s'est également trouvé pénalisé par le trop grand nombre d'obstacles à la contribution privée. En France, la politique culturelle a en effet trop longtemps considéré avec méfiance le soutien privé. Le mécénat (*cf.* encadré) demeure en particulier peu développé.

Encadré 5. Mécénat et parrainage : deux procédés différents de soutien à la création

Ces deux techniques permettent de soutenir la création artistique, mais diffèrent par leur finalité.

Le **parrainage** (ou *sponsoring*) répond à une logique commerciale. L'entreprise qui y a recours impose des obligations au parrainé (obligation de publicité notamment). Fiscalement, les dépenses réalisées par l'entreprise sont traitées comme des dépenses publicitaires.

Le **mécénat** est censé répondre à une logique philanthropique. L'entreprise agit dans un intérêt autre que celui de l'exploitation. Elle verse des dons (« libéralités ») ou procède à des acquisitions d'œuvres. Dans ce dernier cas, le régime applicable dépend de la nature de l'œuvre (œuvre d'un artiste vivant ou œuvre à valeur historique ou artistique ayant vocation à figurer dans une collection publique). Les dépenses engagées sont partiellement déductibles. La publicité faite autour de l'opération est très limitée, sinon impossible.

Le mécénat ne représente en France que 0,35% du total des flux financiers artistiques nationaux, contre 3% par exemple aux Etats-Unis¹. La faiblesse de ce chiffre résulte principalement des obstacles à la création de fondations et à la réalisation de donations :

- la France a longtemps eu un régime juridique très contraignant à l'égard des fondations. Leur constitution et leur fonctionnement étaient rendus complexe en raison d'un long processus interministériel d'examen des demandes, de structures de gouvernance trop rigides, d'un contrôle parfois trop minutieux de l'administration et d'un montant de capital initial élevé. La France ne compte d'ailleurs aujourd'hui que 2 000 fondations (486 fondations reconnues d'utilité publique, 65 fondations d'entreprise et 1 500 fondations abritées) contre 12 000 aux Etats-Unis et 3 000 organismes de charité (*charity trusts*) au Royaume-Uni² ;

¹ SAINT-PULGENT (de) M., *Le gouvernement de la culture*, Gallimard, 1999

² HENART L., « Mécénat et fondations », rapport n° 690, Assemblée nationale, mars 2003

- le régime fiscal français était jusqu'en 2003 très peu favorable aux contributions privées. Pour les particuliers notamment, la réduction de l'impôt sur le revenu, permise par l'article 200 du code général des impôts, a longtemps été bien inférieure à celles en place en Allemagne, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis. En outre, le don individuel s'oriente plus naturellement en France vers la santé et le caritatif, surtout depuis que l'« amendement Coluche » en 1988 a créé une déduction spécifique pour certains dons en faveur des associations distribuant de la nourriture, des soins ou un logement aux personnes en difficulté.

Le mécénat culturel a été avant tout le fait des entreprises françaises. Celui-ci n'a pourtant pris son essor qu'à la fin des années 70 avec la création de l'Admical (Association pour le développement du mécénat industriel et commercial), qui s'est donnée pour objectif de sensibiliser les milieux économiques au mécénat culturel. D'après cette dernière, il y avait 1 060 entreprises françaises actives dans le mécénat culturel en 2002, ayant accompli 2 665 actions pour un budget de 195 M€. La tendance par rapport à l'année 2000 était toutefois à la baisse : il existait alors 1 200 entreprises actives pour 2 800 actions et un budget de 198 M€.

La loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations a récemment constitué une avancée importante. Elle améliore notablement les avantages fiscaux destinés à encourager la générosité publique. Chaque contribuable personne physique peut désormais bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu de 60% du montant de ses dons aux œuvres d'intérêt général, dans la limite d'un plafond porté à 20% du revenu imposable (contre 10% auparavant) avec la possibilité de reporter l'excédent de la réduction fiscale sur cinq ans. Pour les entreprises, la réduction fiscale est deux fois plus avantageuse qu'auparavant.

Les procédures de création des fondations sont également simplifiées et leurs délais réduits. Le texte donne le droit aux héritiers, donataires et légataires de déduire de l'assiette des droits de succession le montant de leurs dons aux fondations reconnues d'utilité publique.

Les avancées importantes que contient la loi de 2003 n'ont cependant pas totalement levé les barrières aux contributions privées. Certaines sont psychologiques et nécessitent un travail de longue haleine. D'autres relèvent de la méconnaissance des dispositifs existants, ce qui nécessiterait de renforcer la diffusion des informations. Enfin, certains obstacles juridiques et fiscaux demeurent, notamment en ce qui concerne le maintien d'un traitement différencié entre le parrainage et le mécénat.

3.2 La dispersion à l'excès des moyens publics et les conditions d'attribution des crédits désorientent les artistes.

Aux incertitudes budgétaires de la politique culturelle s'ajoute une contestation régulière des conditions d'attribution des aides publiques par le milieu culturel.

La politique du ministère Lang se trouve en grande partie à l'origine de ce malaise. Au nom de la liberté de l'art et de l'idéologie du « tout culturel », elle a très largement étendu, au cours des années 80, le champ culturel de l'Etat à des pratiques nouvelles. Dans l'esprit du gouvernement socialiste, la démocratisation culturelle signifiait en effet moins la diffusion de la culture à un public toujours plus large que la promotion de l'expression de tous les groupes

sociaux et de toutes les formes culturelles. L'Etat a donc dirigé ses aides financières vers toutes les formes d'expression culturelle sans véritablement en privilégier aucune.

Cette logique d'augmentation massive et indifférenciée de l'offre culturelle a abouti dans certains secteurs à un saupoudrage des moyens alloués à la culture.

La dispersion des aides a été de plus aggravée par les méthodes d'attribution des financements publics aux artistes. Le ministère de la Culture est en principe responsable des sélections à effectuer, mais il s'appuie en réalité sur ce que Philippe Urfalino a nommé les « académies invisibles », c'est-à-dire des assemblées d'experts censées représenter l'ensemble de la communauté culturelle, qui décident des choix artistiques pertinents et sélectionnent les bénéficiaires de bourses, d'aides, d'avances sur recettes, d'achats et de commandes.

Ce système pêche dans certains cas par son manque de transparence. Les comités d'experts conservent un caractère officieux tout en exerçant la réalité du pouvoir, ce qui voile quelque peu la chaîne des responsabilités. Surtout, le système des « académies invisibles » peut favoriser les collusions et l'opacité des processus d'attribution des aides publiques. Qu'ils soient artistes, historiens de l'art, critiques spécialisés, commissaires d'exposition ou gestionnaires des lieux de diffusion, les experts des commissions et des jurys proviennent en général habituellement des mêmes communautés et institutions artistiques. Une logique de cooptation et de soutien réciproque risque de prévaloir et d'altérer le principe de neutralité du financement.

Au final, les aides sont souvent de plus en plus concentrées sur les mêmes artistes et les mêmes secteurs culturels.

A l'évidence, la promotion des nouveaux talents dans un tel contexte ne peut être que limitée. Les modes de sélection des projets sont pour cette raison fortement contestés par les acteurs culturels.

Il faut toutefois noter que le ministère de la Culture s'efforce depuis quelques années d'augmenter le taux de renouvellement des artistes bénéficiaires des aides. Cette évolution passe notamment par la mise en place d'un indicateur permettant un suivi des artistes bénéficiant pour la première fois de commandes, acquisitions ou d'aides à la création (35% des cas en 2005 pour le spectacle vivant)¹. Un second indicateur s'intéresse aux taux d'entrée et de sortie dans les dispositifs d'aides. Il est par exemple prévu que, pour les arts plastiques, la part d'artistes bénéficiant pour la première fois de commandes, d'acquisitions et d'aides à la création par l'Etat soit de 39% en 2007 (contre 33-34% en 2003)². Pour le spectacle vivant, l'objectif est de conserver les 35% déjà atteints aujourd'hui.

3.3 La faiblesse de l'éducation culturelle et artistique pénalise l'accès du plus grand nombre à la culture.

La formation artistique et culturelle est nécessaire si l'on veut mettre en œuvre une véritable politique de démocratisation culturelle. La commission Rigaud en 1996 en faisait à ce titre une mission prioritaire de l'Etat.

¹ HERBILLON M., « Projet de loi de finances pour 2006. Culture », Avis n° 2569, tome 3, Assemblée nationale, novembre 2005

² Annexe au Projet de loi de finances pour 2006. Culture

Force est de constater que la formation artistique et culturelle souffre de fortes faiblesses en France.

Première faiblesse, **l'apprentissage des composantes fondamentales de notre héritage culturel à l'école est souvent insuffisant.** Il tend d'ailleurs à reculer, à l'image du temps de moins en moins important consacré à la lecture des « classiques » (théâtre, littérature...).

Deuxième faiblesse, **la place et la qualité de l'éducation artistique est en deçà des besoins.**

L'éducation à l'art et à la culture à l'école est restée largement délaissée par le ministère de l'Education nationale. Les efforts du ministère de la Culture pour lui faire une place plus large à côté de l'éducation intellectuelle et physique ont à cet égard rarement abouti, en dépit des multiples initiatives législatives et réglementaires.

La loi sur les enseignements artistiques du 6 janvier 1988 devait être une étape essentielle. Elle affirmait le caractère obligatoire, dans les établissements scolaires, des enseignements artistiques qui « *contribuent à l'épanouissement des aptitudes individuelles et à l'égalité d'accès à la culture* » et réaffirmait qu'ils « *font partie intégrante de la formation scolaire primaire et secondaire* ». Elle ne fut cependant accompagnée d'aucune programmation financière et ses textes d'application ont pris du retard¹.

Les enseignements artistiques font certes partie des programmes scolaires obligatoires, avec des arts visuels et de l'éducation musicale à l'école primaire et deux heures hebdomadaires obligatoires d'arts plastiques et de musique au collège. Mais, de façon générale, dans le primaire et dans le secondaire, le contenu des enseignements artistiques ne semble pas adapté aux publics scolaires.

Alors que l'article 3 de la loi du 6 janvier 1988 dispose que les enseignements « *ont pour objet une initiation à l'histoire des arts* », celle-ci est encore souvent limitée à l'inverse de ce qui se passe dans la quasi-totalité des autres pays européens. La formation artistique des enseignants, aussi bien initiale – elle se limite à la possibilité de choisir une option en deuxième année de formation en IUFM – que continue, reste en outre lacunaire.

Encadré 6. Le contenu de la notion d'éducation artistique à l'école

L'enseignement artistique est, en France, la résultante de trois composantes :

- la pratique artistique « *qui met en jeu le corps et la sensibilité* » ;
- une approche culturelle « *réunissant les savoirs sur les œuvres du patrimoine et la découverte de la création contemporaine* », ainsi que l'approche artistique des matières fondamentales (lettres, mathématiques, histoire, etc.) ;
- des techniques et méthodes à maîtriser.

Concrètement, il s'appuie sur plusieurs mécanismes d'enseignement :

- des enseignements obligatoires (école, collège) ou facultatifs (lycées) ;

¹ CHAINTREAU J.-F. et JAMET D., « Education artistique et culturelle », in WARESQUIEL (de) E. (dir.), *Dictionnaire des politiques culturelles de la France depuis 1959*, Larousse / CNRS Editions, 2001

- des dispositifs aménagés dans le cadre scolaire : classes culturelles, classes à projet artistique et culturel (PAC), classes à horaires aménagés (CHAM) ;
- des dispositifs de sensibilisation artistique et culturelle proposés aux élèves : « Lycéens au cinéma », etc.

Il n'existe pas non plus de réelle égalité sur le territoire national quant à la possibilité d'accéder à une formation artistique renforcée. Celle-ci repose essentiellement sur la motivation et les capacités de chaque professeur et chef d'établissement et sur les efforts que sont prêts à consentir les collectivités locales. Si plus de 10 millions d'élèves sont officiellement concernés par l'enseignement artistique obligatoire et plus de 800 000 élèves assistent à un enseignement artistique au lycée, il n'existe seulement que 10 250 classes à projet artistique et culturel (PAC), dont 6 400 dans le primaire, 2 500 au collège et 1 350 en lycée. Elles ne regroupent que 300 000 élèves, soit seulement 2,47% des élèves du premier et du second degrés¹.

Le plan de relance de l'éducation artistique et culturelle, présenté conjointement en janvier 2005 par François Fillon, alors ministre de l'Éducation nationale, et Renaud Donnedieu de Vabres, ministre de la Culture, a réaffirmé l'importance de celle-ci dans la formation des enfants d'âge scolaire. Il est notamment prévu de développer des conventions entre les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) et les instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) sur les enseignements « arts et culture » et de lier l'attribution de subventions de fonctionnement aux établissements culturels à leur investissement dans des actions éducatives.

A côté de l'enseignement artistique assuré par le ministère de l'Éducation nationale, la formation aux arts et à la culture repose sur les écoles artistiques. L'accès à cet enseignement est cependant très inégal, notamment en matière musicale. Le réseau d'écoles artistiques spécialisées que constituent les conservatoires nationaux régionaux (CNR) ou les écoles nationales de musiques (ENM), mis en place par le plan Landowski² dans les années 60 et 70, est aujourd'hui principalement financé par les communes. Or celles-ci n'accordent pas aux écoles artistiques le même niveau de priorité budgétaire, certaines renforçant leur soutien, d'autres se désengageant progressivement.

¹ MARLAND-MILITELLO M., « La politique des pouvoirs publics dans le domaine de l'éducation et de la formation artistiques », rapport d'information, n° 2424, Assemblée nationale, juin 2005

² Du nom de Marcel Landowski, compositeur et premier directeur de la musique au ministère de la Culture dirigé par André Malraux. Il occupa ce poste de 1966 à 1975.

Chapitre 3. Les options d'un nouveau souffle culturel

1. L'engagement financier en faveur de la culture ne doit pas être réduit.

1.1 Les moyens publics consacrés à la culture doivent être sanctuarisés, mais leur utilisation recentrée sur les artistes et le public.

L'effort budgétaire consacré à la culture est conséquent, mais il est instable et pénalisé par les fréquentes remises en cause de sa part dans le budget de l'Etat.

Le financement de la création souffre en outre de l'assèchement des marges de manœuvre budgétaires du ministère. Cela résulte à la fois de l'augmentation importante des dépenses de fonctionnement, notamment de la masse salariale, de l'administration centrale et déconcentrée depuis 20 ans, et du poids des grandes institutions culturelles parisiennes.

Souvent issus des « grands travaux » engagés par les présidents de la République successifs, de Georges Pompidou à François Mitterrand, ces établissements prestigieux, bénéficient de subventions considérables de la part du ministère de la Culture. Les sept principaux établissements publics culturels français ont ainsi, en 2005, absorbé au titre de leurs subventions de fonctionnement près de 450 M€. En ajoutant les subventions d'investissement (équipements, recherche), le montant s'élève à 544 M€, soit près de 20% du budget¹.

Etablissements publics bénéficiaires	Subventions de fonctionnement	Subventions d'équipement	Subventions de recherche
Bibliothèque nationale de France	98,3	12	-
Opéra national de Paris	96,2	9,8	-
Musée du Louvre	89,4	8,5	-
Centre national d'art et de culture Georges Pompidou	70,1	8,8	-
Cité des sciences et de l'industrie – La Villette	47,6	13,9	41,5
Comédie française	23,4	-	-
Cité de la musique	23,3	1,6	-
Total	448,3	54,6	41,5
	544,4		
Total en % du budget du ministère de la Culture	18,8%		

Tableau 6. Subventions accordées aux principaux établissements publics culturels français en 2005 en M€

Source : PLF pour 2005

¹ BENHAMOU F., « L'exception culturelle. Exploration d'une impasse », *Esprit*, mai 2004

Au regard de ces éléments, il ne peut qu'être pris acte de l'épuisement drastique des marges de manœuvres budgétaires publiques. Comme le souligne Philippe Urfalino, en l'absence de redéploiement budgétaire, « *on n'ira que très peu au-delà de l'acquis* » parce que « *les coûts de fonctionnement des grands travaux de François Mitterrand ont obéré les marges de redistribution interne du ministère de la Culture* »¹. Le budget de la culture sert désormais essentiellement à financer l'existant, et ne peut que marginalement être mis au service de la nouveauté.

En l'état actuel des choses, il semble donc à la fois nécessaire de :

- **sanctuariser le budget de la culture à périmètre constant** (*i.e.* sans jouer sur le rattachement de tel ou tel service pour faire varier artificiellement le budget) ;
- **restaurer les marges de manœuvres budgétaires** qui font désormais défaut, en limitant progressivement la part des crédits de fonctionnement de l'administration. Ces marges budgétaires nouvelles permettraient de financer de nouvelles politiques et de recentrer le soutien ministériel sur les artistes (aide à la création) et sur le public (soutien de la demande).

1.2 Un cadre plus favorable aux financements privés doit être mis en place.

Ce n'est pas seulement en procédant à une redistribution des ressources publiques qu'un second souffle sera donné à la politique culturelle ; c'est aussi en sortant définitivement d'une conception de la politique culturelle qui ne laisse aux financements privés qu'une portion congrue.

Le régime fiscal du mécénat, des fondations et des dons est resté longtemps profondément inadapté jusqu'à ce que la loi du 1^{er} août 2003 introduise enfin un certain nombre d'avancées importantes. Il est possible d'aller encore plus loin, afin que notre droit ne soit définitivement plus « hostile à la philanthropie »².

Il convient tout d'abord de s'assurer que toutes les dispositions de la loi de 2003 sont bien comprises par les personnes physiques ou morales désireuses de soutenir la culture. Le travail de pédagogie et d'explication du ministère de la Culture doit être renforcé.

Il serait également possible d'améliorer le cadre juridique des financements privés en engageant une réflexion sur l'opportunité de supprimer la distinction entre le parrainage et le mécénat. Le maintien de deux régimes juridiques et fiscaux distincts est en effet un élément de complexité importante pour les entreprises, qui crée des incertitudes sur les contreparties attendues et peut freiner les financements privés.

¹ URFALINO P., « Après Lang et Malraux, une autre politique culturelle est-elle possible ? », *Esprit*, mai 2004

² SAINT PULGENT (de) M., *Le gouvernement de la culture*, Gallimard, 1999

Encadré 7. Quelques exemples de pays d'Europe qui ont souhaité accroître la part des financements privés de la culture

Dans son rapport relatif à l'encouragement du mécénat culturel¹ de 2003, le Sénat a montré que les réformes menées ces dernières années en Europe portaient sur trois points :

- **l'incitation au mécénat d'entreprise** (Allemagne, Espagne, Italie et Royaume-Uni). L'Italie a, en 2000, élargi et simplifié les systèmes de déduction fiscale liés aux dons des entreprises. L'Allemagne (2000, 2002) et le Royaume-Uni (2000) ont également procédé à quelques aménagements de leurs dispositifs ;
- **l'incitation au don des particuliers** (Pays-Bas, Royaume-Uni). Les Pays-Bas ont mis en place un système de déduction fiscale totale des dons réguliers effectués sur une période d'au moins cinq ans. Au Royaume-Uni, les dons réguliers bénéficient aussi d'un traitement favorisé (retenue à la source) ;
- **la simplification des régimes des fondations et organismes sans but lucratif**. L'Espagne a modifié en 2002 radicalement le régime fiscal applicable aux « organismes sans but lucratif » et a simplifié le régime de création et de fonctionnement des fondations.

Il est surtout nécessaire de rappeler qu'un certain nombre de limites au développement du mécénat privé ne résultent pas des faiblesses du régime fiscal ou de rigidités administratives, mais de la persistance d'une certaine réticence à accueillir les contributeurs privés.

Nombreux sont les spécialistes de la politique culturelle qui notent la frilosité, voire la méfiance, des établissements publics culturels à l'égard du mécénat et des donations. Cette réticence est peut-être liée à une insuffisante maîtrise des dispositions de la loi de 2003, et aux manques de cette dernière. Elle résulte cependant surtout de l'orientation qui a dominé la politique culturelle entre 1959 et 2003, selon laquelle les financements publics devaient avoir un rôle quasi exclusif. L'accueil et l'hommage offerts aux mécènes restent en conséquence, en dépit de la loi de 2003, largement inférieurs à ceux réservés à l'étranger. Comme le souligne F. de Mazières, « *très rares sont (...) les institutions culturelles françaises qui portent le nom d'un généreux mécène* », contrairement à ce qui peut se faire à l'étranger (salle « Yves Saint-Laurent » à la *National gallery* de Londres par exemple)².

Pour sortir définitivement de cette conception « exclusive » des financements publics, il serait probablement nécessaire de fixer une obligation de résultats aux établissements culturels publics en matière de financements privés.

Il ne s'agit pas de substituer le mécénat privé au mécénat public, dont on sait qu'il « *demeure indispensable dans nos démocraties* »³, mais plutôt de mettre en place un environnement propice au développement des financements privés. Le mécénat d'entreprise ne doit pas être une « *bouée de sauvetage* » de la création, mais plutôt son « *aiguillon* »⁴, dans la mesure où, comme le rappelle Jacques Rigaud, il apporte « *l'esprit d'innovation et le sens du risque (...) qui, de tout temps, a été sa noblesse* »⁵. Le mécénat privé présente en outre l'avantage de rapprocher la création de ses publics.

¹ Service des études juridiques du Sénat, « L'encouragement du mécénat culturel », Les documents de travail du Sénat, mars 2003

² MAZIERES (de) F., *La culture n'est pas un luxe. La fin du jacobinisme culturel*, Eska, 1999

³ SAINT PULGENT (de) M., *Le gouvernement de la culture*, Gallimard, 1999

⁴ MAZIERES (de) F., *La culture n'est pas un luxe. La fin du jacobinisme culturel*, Eska, 1999

⁵ RIGAUD J., « Mécénat », in WARESQUIEL (de) E. (dir.), *Dictionnaire des politiques culturelles de la France depuis 1959*, Larousse / CNRS éditions, Paris, 2001

2. La politique culturelle doit renouveler ses instruments pour retrouver l'écho du public.

2.1 L'éducation culturelle et artistique et la pratique amateur doivent être de véritables piliers de la politique culturelle.

Face à la crise de l'enseignement artistique et culturel, une réponse ambitieuse s'impose.

• Afin de renforcer la cohésion sociale et l'intégration, l'enseignement des bases fondamentales de la culture doit être renforcé.

Il apparaît ainsi nécessaire d'assurer l'enseignement à la fois de l'histoire culturelle et des « classiques » littéraires. Leur apprentissage conditionne l'accès du plus grand nombre à notre héritage culturel, c'est-à-dire aux valeurs qui font la France.

• L'enseignement de l'histoire de l'art doit devenir réalité.

A la différence de nombreux autres pays industrialisés, la France n'enseigne pas l'histoire de l'art lors de la scolarité obligatoire (à l'exception d'une option « histoire des arts » ouverte au lycée)¹. Les heures consacrées à l'enseignement artistique (arts plastiques et musique) – deux heures obligatoires au collège et deux heures facultatives au lycée – sont quant à elles quasiment exclusivement dédiées à la pratique.

Cette lacune, qui résulte historiquement d'une méfiance des fondateurs de la politique culturelle française à l'égard de l'apprentissage de l'art (accusé, selon André Malraux, de stériliser l'esprit créatif), devrait être comblée. A cet effet, il faut renforcer la formation artistique des enseignants. Comme l'a souligné le rapport de Murielle Marland-Militello, il s'agit d'« *un préalable indispensable à une éducation artistique de qualité* »². Ce rapport propose ainsi de modifier le contenu des enseignements et des examens en IUFM.

• L'initiation aux pratiques artistiques dans les établissements scolaires doit se faire sur des bases plus exigeantes.

Les élèves des écoles et des collèges ont des heures réservées pour pratiquer des disciplines artistiques. Ces heures sont essentielles pour l'épanouissement personnel des élèves, mais aussi pour déceler des talents et donner aux élèves un premier socle artistique propice au développement des pratiques amateurs. Si certains enseignants excellent dans ces disciplines, force est toutefois de constater que, pour beaucoup d'élèves, les heures de pratique artistique se résument, bien des années plus tard, à des expériences peu mémorables de séances de flûtes à bec et à quelques dessins maladroits, et, pour leurs professeurs, à des séances interminables de chahut.

Il faut donner à ces heures d'initiation artistique un contenu plus exigeant, en aidant réellement les enfants à améliorer leur technique plutôt qu'en se reposant uniquement sur leur instinct créatif et en diversifiant les pratiques possibles (danse ; poésie ; théâtre...) pour les

¹ SAINT PULGENT (de) M., *Le gouvernement de la culture*, Gallimard, 1999

² MARLAND-MILITELLO M., « La politique des pouvoirs publics dans le domaine de la formation et de l'éducation artistique », rapport d'information de l'Assemblée nationale n°2424, juin 2005

élèves objectivement peu doués pour pratiquer telle ou telle discipline. C'est possible en s'appuyant sur le réseau des professeurs de conservatoires et d'écoles des beaux-arts.

Il faut également multiplier les occasions d'associer des pratiques collectives à ces disciplines (orchestre, chant, théâtre...) qui créent de la cohésion entre les élèves et donnent du plaisir.

Il faut enfin donner aux élèves la possibilité d'associer, réellement ou par Internet, ces disciplines à des métiers d'aujourd'hui (artisanat, bijouterie, restauration, photographie, fabrication de décors etc.) et à des artistes reconnus (ne pas aller directement du dessin de classe à la Joconde, mais aller d'abord du dessin de classe à la rencontre d'un peintre ou d'un artisan qui vit aujourd'hui de son métier).

• **Pour préserver un enseignement artistique spécialisé, un nouvel équilibre entre l'Etat et les collectivités locales doit être trouvé.**

De nombreux auteurs appelaient à mettre fin au désengagement de l'Etat dans les établissements locaux, le cas échéant en opérant un nouveau partage des compétences et des responsabilités de financement¹.

Un nouvel équilibre des compétences a été défini par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, dans le cadre de la seconde vague de décentralisation. Le nouveau schéma octroie des compétences à toutes les collectivités :

- les **communes** ont en charge l'organisation et le financement des enseignements artistiques initiaux ;
- les **départements** ont la responsabilité de l'élaboration d'un schéma départemental de développement des enseignements artistiques dans les domaines de la musique, de la danse et de l'art dramatique ;
- les **régions** ont la charge de l'organisation et du financement du cycle d'enseignement artistique professionnel initial.

Les nouveaux schémas doivent être mis en place d'ici au 13 août 2006 (deux ans après la promulgation de la loi). Il est donc trop tôt pour établir un diagnostic sur l'efficacité du nouveau dispositif. Il est en revanche souhaitable, non seulement que ces schémas soient à la hauteur de l'enjeu que constitue l'enseignement des arts, mais en plus que les moyens financiers transférés par l'Etat soient suffisants.

Il peut être enfin utile de s'inspirer des expériences innovantes mises en place par certaines collectivités locales afin de renforcer l'enseignement artistique dans les territoires où il était absent. Le département des Alpes-maritimes a par exemple mis en place une « école départementale de musique » permettant, avec l'aide de professeurs itinérants, de donner un enseignement musical amateur aux enfants de l'arrière-pays niçois.

Plus fondamentalement, les enfants qui fréquentent les conservatoires et écoles des beaux-arts sont généralement ceux dont les familles ont une sensibilité particulière à ces questions. **Pour multiplier les talents et donner à tous les enfants la chance de pratiquer une discipline artistique, des contacts systématiques devraient être organisés au début de**

¹ MAZIERES (de) F., *La culture n'est pas un luxe. La fin du jacobinisme culturel*, Eska, 1999

chaque année entre les conservatoires et écoles des beaux-arts et les établissements scolaires. Ils permettraient de présenter à tous les enfants et à toutes les familles les possibilités existantes. Pour les familles défavorisées, des facilités (du type « chèques culture ») devraient être accordées pour rendre cet enseignement accessible à moindre coût.

- **Dans le cadre de la diversification du profil des élites, les établissements d'enseignement supérieur sélectifs devraient accueillir des étudiants ayant un parcours artistique d'exception.**

Les étudiants des établissements d'enseignement supérieur sélectifs, en particulier des grandes écoles, sont quasi exclusivement recrutés sur des critères académiques classiques. Les concours et les épreuves de sélection pourraient réserver le cas d'élèves peut-être un peu moins performants sur une matière, mais présentant par ailleurs une compétence artistique particulière (la même idée étant valable pour le sport). Si 10% des élèves d'HEC avaient en mathématiques une compétence légèrement inférieure à la moyenne des autres élèves, mais étaient sportifs de haut niveau ou premiers prix de conservatoire, les élites françaises commenceraient à diversifier leur visage. C'est le cas par exemple aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne.

- **La mise en œuvre de cette politique ambitieuse pose clairement le problème de la séparation structurelle entre le ministère de l'Education nationale et le ministère de la Culture.**

L'une des raisons des insuffisances de l'éducation artistique et culturelle en France est la séparation physique et idéologique (*cf. supra* les positions d'André Malraux) entre le ministère de l'Education nationale et le ministère de la Culture. Quelle que soit sa bonne volonté, il est très difficile pour un ministère, notamment celui de la Culture dont les moyens financiers sont tout de même très limités, d'insuffler une politique dont les instruments sont entre les mains d'un autre ministère, notamment celui de l'Education nationale. **C'est la raison pour laquelle, il est vraisemblable qu'aucun changement majeur n'interviendra dans le domaine de l'éducation artistique et culturelle tant que les deux ministères resteront séparés.**

2.2 Les mesures de gratuité d'accès ont fait leur preuve et doivent être renforcées.

2.2.1 La gratuité d'accès aux musées permet de lever un certain nombre d'obstacles à la fréquentation du grand public.

La gratuité d'accès aux musées est une idée ancienne. Dès les XVIII^{ème} et XIX^{ème} siècles, le *British museum* et la *National gallery* de Londres fonctionnaient selon cette modalité, au motif que le patrimoine devait être accessibles à tous. Aujourd'hui encore, et après une période de non-gratuité, ces institutions sont gratuites, de même qu'un certain nombre de musées américains parmi les plus prestigieux (*Metropolitan museum*, etc.).¹

En France, la gratuité dans les musées, de principe à l'origine, a été remise en cause à partir à partir de la fin du XIX^{ème} siècle, date à laquelle les premières tarifications des collections ont fait leur apparition. La tarification a progressivement été généralisée dans

¹ Le don est toutefois vivement recommandé.

les années 70 et 80, sous le double effet des besoins croissants de financement et de la diminution des subventions publiques.

A partir de la seconde moitié des années 90, la question de la gratuité de l'accès aux musées est revenue sur le devant de la scène¹. Le rapport Rigaud de 1996 reconnaissait que le retour à la gratuité serait de nature à réaffirmer certains des principes fondateurs de la politique culturelle. Depuis 1996, sur décision du ministère de la Culture, le Louvre ouvre gratuitement ses portes un dimanche par mois. Depuis 2000, la mesure est étendue à tous les musées nationaux et, dans une certaine mesure, aux monuments de l'Etat².

Compte tenu de l'objectif initial de démocratisation accrue de l'accès aux collections muséales, le bilan de ces mesures est satisfaisant :

- la gratuité augmente le nombre de visites. Pour le Louvre, de 1996 à 2000, la hausse de fréquentation le jour de gratuité a été de 60% ; il faut noter que le dimanche gratuit est le seul jour où les visiteurs étrangers ne sont pas plus nombreux que les visiteurs français. Pour les autres musées nationaux, une hausse similaire de 66% a été observée³ ;
- la gratuité augmente la part des populations les moins favorisées dans le public. Les employés sont ainsi surreprésentés lors des dimanches gratuits. La gratuité démocratise l'accès aux musées.

Ces résultats encourageants incitent à renforcer les mesures de gratuité en assurant la gratuité pour les moins de 25 ans et un jour gratuit par semaine pour tous les publics. Le financement de cette mesure pourrait être assuré en augmentant les ressources du mécénat, en incitant les musées à développer des espaces marchands (boutiques de musées, cafétérias, etc.) et en retrouvant des marges de manœuvre au sein du budget de la culture.

D'autres barrières à la fréquentation des musées par certaines catégories socio-professionnelles existent. Le musée « impressionne » le visiteur, ce qui peut être rédhibitoire pour les populations détenant moins de « capital culturel ». Les actions des musées pour « décomplexer » les publics sont à cet égard essentielles et doivent être encouragées.

2.2.2 D'autres mesures peuvent permettre d'élargir l'accès à la culture en en réduisant le coût financier.

D'autres mesures de gratuité ou de soutien financier à l'accès à la culture existent. Il s'agit notamment des « *vouchers* », solution à la fois crédible et souhaitable⁴. Créé par les Anglo-saxons, défendu par les économistes de la culture, le « *voucher* » est un bon avec lequel le bénéficiaire peut avoir accès à des biens ou à des services culturels. Il a le mérite d'agir sur la « demande » en incitant le public à renforcer et diversifier sa pratique

¹ N'est pas évoquée ici la question des mesures catégorielles de gratuité, à destination de certains publics à revenus modestes (allocataires du RMI) ou ayant un intérêt particulier dans l'art (étudiants en arts).

² La ville de Paris a de son côté décidé de rendre gratuit l'accès aux collections permanentes des musées dont elle a la charge. Les expositions temporaires demeurent toutefois payantes.

³ Pour les musées de la ville de Paris, la fréquentation a elle aussi connu une hausse importante, profitant évidemment aux collections permanentes, mais aussi aux expositions temporaires payantes.

⁴ SAINT PULGENT (de) M., *Le gouvernement de la culture*, Gallimard, 1999

culturelle. Il constitue, indirectement, un complément du soutien à la création ou des subventions aux équipements culturels, en aidant les « producteurs » de biens et services culturels (musées, théâtres, artistes) à solvabiliser leur activité. Avantage supplémentaire, l'aide se dirige vers ce que le public plébiscite.

Plusieurs initiatives ont été décidées sur la base de ce concept. Un « chèque culture » a été mis en place par les régions Ile-de-France et Rhône-Alpes, permettant d'offrir un certain nombre de services et biens culturels à un coût réduit, principalement le spectacle vivant, le cinéma d'art et d'essai, le livre, etc. Cette initiative a ensuite été reprise par d'autres collectivités territoriales. Les comités d'entreprise mettent également de plus en plus à la disposition de leurs salariés différentes formules destinées à réduire le coût d'accès à la culture, par exemple les « chèques cadeaux » ou les tarifs préférentiels.

2.3 Le service public audiovisuel et les technologies de l'information et de la communication doivent être de meilleurs outils de diffusion de la culture.

2.3.1 L'audiovisuel est le principal loisir des Français et doit donc être l'un des principaux supports de la politique culturelle¹.

Parmi les vecteurs de diffusion culturelle, les médias audiovisuels ne peuvent aujourd'hui plus être ignorés. Les Français disposent en effet de cinq fois plus de temps libre qu'au début du siècle, avec six heures quotidiennes. Ce temps libre est dans une large mesure consacré à la télévision ou à la radio, chacune d'elles occupant trois heures quotidiennes en moyenne dans la journée d'un Français².

Il est donc assez logique non seulement de s'intéresser à la télévision et à la radio comme moyen de diffuser la culture, mais également de souhaiter qu'émerge une culture propre à la télévision, c'est-à-dire qui soit adaptée à son format. C'est naturellement au service public qu'il revient en premier lieu d'assurer cette mission.

2.3.2 Le service public de l'audiovisuel offre actuellement un panel de services culturels relativement vaste, mais mal réparti.

Le paysage culturel de l'audiovisuel public est riche. Certains programmes de Radio France sont totalement musicaux (France Musique, FIP) ou spécialement dédiés aux questions culturelles (France Culture). Le groupe France Télévisions a spécialisé certaines de ses chaînes (France 4 et France 5) sur une programmation à fort contenu culturel, tout en conservant des programmes culturels sur ses chaînes traditionnelles (théâtre, cinéma, etc.). Enfin, ARTE constitue un moyen original de confronter deux cultures différentes sur une chaîne commune, gratuite, panachant les programmes de langue et de conception allemandes ou françaises.

¹ Il convient de faire la différence entre la politique de communication (régulation du secteur de la communication audiovisuelle) et la politique culturelle (utilisation des médias audiovisuels comme vecteurs de culture), même si les deux politiques ont parties liées (les quotas de chansons ou programmes français sont des soutiens indirects à la création).

² MESLET V., « Une télévision de tous les publics », *Esprit*, mars-avril 2002. Ecouter la radio ou regarder la télévision n'est pas exclusif d'autres activités.

Cette richesse de la programmation résulte des obligations de service public prévues par la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. Aux termes de cette loi, France 2, en tant que société de programme, doit aussi « *favoriser la création de productions télévisuelles originales* ». France 5 doit quant à elle « *concevoir et programmer des émissions de télévision à caractère éducatif et favorisant l'accès au savoir, à la connaissance* ». Enfin, Radio France a la charge de valoriser « *le patrimoine et la création artistique, notamment grâce aux formations musicales dont elle assure la gestion et le développement* ».

Force est de constater que si les programmes culturels sont bien présents dans le paysage télévisuel, comme l'a montré le CSA, **cette offre est toutefois quasi absente des heures de grande écoute** : seuls 3,3% des 6 900 heures de programmes culturels diffusés sur les six chaînes hertziennes gratuites le sont aux heures de grande écoute (18h-23h). Le CSA souligne ainsi que « *les émissions culturelles ont rarement la faveur des chaînes nationales aux heures de forte audience* »¹. **Si problème il y a, c'est donc moins du côté de la quantité de programmes que de celui des modalités de programmation**, au moins sur les chaînes non spécialisées (France 2 et France 3).

2.3.3 Il est nécessaire d'adapter le service public au nouveau contexte audiovisuel et technologique.

La télévision et les autres médias doivent être, plus qu'aujourd'hui, le support de la démocratisation culturelle.

Plusieurs options sont possibles, non exclusives les unes des autres :

- soutenir les chaînes spécialisées, notamment France 4 (diffusée via la technologie numérique terrestre) ou les stations radio, pour la diffusion de programmes innovants ;
- imposer aux chaînes non spécialisées du service public (France 2 et France 3) des obligations supplémentaires de diffusion de programmes culturels aux heures de grande écoute. La télévision publique est capable de produire des programmes culturels de référence, tels que « Au théâtre ce soir » pour l'art dramatique ou « Bouillon de culture » pour la littérature ou encore « Les Rois maudits » ;
- promouvoir des solutions alternatives à la diffusion hertzienne, comme la diffusion en différé des contenus vidéo ou audio. Diverses solutions techniques existent, du *podcasting* (cf. encadré) à la VOD (*video on demand*) ou simplement l'archivage des émissions sur Internet. Ces solutions permettraient d'améliorer l'accès aux programmes culturels en les rendant disponibles à tout instant, sans contrainte horaire. Leur développement serait cohérent avec l'évolution des pratiques des Français, qui utilisent de plus en plus Internet lors de leur temps de loisir. Les technologies numériques sont, à cet égard, de plus en plus utilisées pour accéder aux programmes audiovisuels et devraient à terme supplanter la technologie hertzienne.

¹ Lettre du CSA, février 2004

L'obstacle financier à la diffusion de programmes culturels est majeur : ces derniers souffrent d'un déficit d'audience, et les recettes publicitaires à retirer sont donc faibles. Cette donnée doit être prise en compte, afin de ne pas imposer aux chaînes du service public des obligations les mettant financièrement en difficulté, *a fortiori* dans un contexte où le sous-financement chronique de l'audiovisuel public est régulièrement dénoncé¹.

Pour lever cette contrainte, il serait possible d'autoriser les chaînes publiques généralistes à effectuer des pauses publicitaires lors des programmes non significativement différents de ceux des chaînes privés, et d'affecter ce surplus de recettes à la programmation d'émissions culturelles aux heures de grande écoute.

Encadré 8. Le podcasting

Concept né il y a peu, le *podcasting* est un procédé qui consiste à rapatrier sur un lecteur baladeur ou sur un ordinateur des programmes radiophoniques. La logique à l'œuvre dans la diffusion traditionnelle (où un diffuseur envoie à une heure déterminée des programmes que l'auditeur écoute s'il en a la possibilité à l'instant de la diffusion) est renversée : avec le *podcasting*, l'auditeur peut écouter les programmes voulus à l'heure qu'il souhaite.

Le *podcasting* est développé notamment par la BBC ou plus récemment Radio France. Il existe également maintenant le *videopodcasting*.

Par ailleurs, Internet doit devenir un outil déterminant de démocratisation culturelle et de diffusion de la culture française dans le monde. Sur le modèle de la BBC, il faudrait **créer un site ou plusieurs sites publics mettant gratuitement à disposition de tous les internautes** (de manière centralisée ou par lien vers des points de téléchargement légal) **l'ensemble du patrimoine culturel français tombé dans le domaine public ou financé par l'argent public** (patrimoine littéraire, visuel ou audiovisuel).

2.4 Le rayonnement culturel français doit redevenir une priorité.

2.4.1 Les moyens du réseau culturel à l'étranger doivent être renforcés, sa stratégie clarifiée et son implantation rationalisée.

• **Les moyens budgétaires de l'action culturelle de la France, déjà relativement faibles, sont en diminution.**

Dans le projet de loi de finances pour 2006, les crédits consacrés aux centres et instituts culturels sont de près de 22 M€ (18 M€ en fonctionnement, 3,87 M€ en intervention). Ces crédits subissent régulièrement une **régulation budgétaire** de grande ampleur. Pour l'année 2002, 5% des crédits de fonctionnement et 20% de ceux d'intervention ont été gelés².

¹ SAINT PULGENT (de) M., *Le gouvernement de la culture*, Gallimard, 1999

² DUVERNOIS L., « La stratégie d'action culturelle de la France à l'étranger », rapport du Sénat, n°91, décembre 2004

Plus grave, ces moyens sont en baisse. En 2006, les crédits de subventions accordés aux établissements culturels à l'étranger baissent de 10%. Les crédits du programme « Langue et culture française, diversité linguistique et culturelle » baissent de 4,6% par rapport à 2005.

A cette baisse des moyens s'ajoute une incertitude sur la stratégie de l'action culturelle extérieure. Comme le soulignait un rapport du Sénat¹, le projet culturel de la France publié en 1983 n'a jamais constitué une référence et n'a pas été actualisé. La redéfinition d'une stratégie d'action pour les centres culturels doit en conséquence être une priorité. Elle doit notamment intégrer, outre un volet financier, une réflexion sur la carte géographique du réseau, qui doit être repensée.

- **Le réseau international doit être rationalisé.**

La présence culturelle française à l'étranger doit, d'une part, être territorialement plus rationnelle.

L'une des faiblesses de l'action culturelle extérieure française réside dans la relative obsolescence de sa présence géographique. La répartition des centres culturels est très inégale et historiquement obsolète puisqu'elle reflète les priorités diplomatiques de la France des années 1960. L'Europe concentre ainsi 43% des centres et l'Afrique 31%. Les 26% restant se répartissent dans le reste du monde, les continents asiatique et américain étant peu représentés².

Un redéploiement de ce maillage géographique doit donc être envisagé. Les régions économiquement et démographiquement les plus dynamiques pourraient devenir de nouvelles cibles. Les centres devraient être maintenus dans les pays de l'Union européenne, sous réserve qu'en contrepartie les chancelleries soient réorganisées, ce qui est cohérent avec le développement de l'Union. Les économies réalisées pourraient être consacrées au maintien d'un réseau culturel dense en Europe, qui conditionne non seulement la place du français dans les Etats membres et au sein des institutions européennes, mais également l'écho accordé à la voix de la France.

Une plus grande coordination entre les différents acteurs doit, d'autre part, être recherchée.

L'action culturelle extérieure souffre de l'éclatement des intervenants et du manque de coordination de leurs interventions.

La coordination pourrait s'appuyer sur une structure dédiée (agence, délégation interministérielle), comme le propose le rapport Duvernois, ou comme le proposait Jacques Chirac en 2002 (discours au théâtre du Palais-Royal), qui fédérerait les actions du ministère de l'Education nationale, du ministère de la Culture et du ministère des Affaires étrangères. Il pourrait être envisagé à terme d'aller plus loin, en confiant à un opérateur unique la responsabilité de l'action culturelle extérieure, à l'instar de ce que font le Royaume-Uni ou l'Allemagne.

¹ DUVERNOIS L., « La stratégie d'action culturelle de la France à l'étranger », rapport du Sénat, n°91, décembre 2004

² DUVERNOIS L., « La stratégie d'action culturelle de la France à l'étranger », rapport du Sénat, n°91, décembre 2004

Encadré 9. L'action culturelle extérieure du Royaume-Uni et de l'Allemagne

Alors que la France réalise ses missions en collaboration avec de nombreux opérateurs qui ont un statut associatif pour la plupart d'entre eux, la Grande Bretagne et l'Allemagne ont fait le choix de confier leur action à un seul opérateur (*British Council* et *Goethe Institut*).

- **Le *British Council* est l'unique structure chargée de la promotion de la culture britannique à l'étranger :**

- fonctions : coopération linguistique, scientifique, culturelle, etc. ;
- organisation et fonctionnement : 228 représentations, implantation dans 109 pays ; statut de « *charity* », c'est-à-dire proche de l'association « loi 1901 » ;
- financement : les ressources sont en partie publiques (subvention du *Foreign and Commonwealth Department*) et en partie propres (produit des prestations : cours d'anglais, organisation d'examens, etc.) ;

- **Le *Goethe Institute* est l'équivalent allemand du *British Council* :**

- fonctions : promotion des échanges culturels, notamment par l'organisation de manifestations culturelles à l'étranger ; enseignement de l'allemand, par exemple par la collaboration avec les institutions scolaires et universitaires et les enseignants d'allemand à l'étranger ;
- organisation et fonctionnement : présence dans 27 pays (dont l'Allemagne elle-même), par le biais de 127 centres ayant le statut d'établissements publics dotés d'une large autonomie ;
- financement : pour les centres situés à l'étranger, subvention de la part du ministère fédéral des Affaires étrangères ; pour le reste, autofinancement (cours de langue payants, etc.) ;

Source : DUVERNOIS L., « La stratégie d'action culturelle de la France à l'étranger », rapport du Sénat, n°91, décembre 2004

- **La politique d'action culturelle française doit faire l'objet d'une évaluation.**

Cette exigence, imposée par les nouvelles règles de gouvernance des finances publiques de l'Etat (LOLF), est indissociable de la nécessité de définir une stratégie et de nous donner des moyens à la hauteur de nos ambitions en matière d'action culturelle.

Le pilotage des centres culturels souffre par ailleurs, comme l'a souligné le Sénat¹, du manque de compétences de certaines équipes d'encadrement en matière de gestion. L'équipe de direction des centres culturels, issue dans 60% des cas du milieu enseignant, n'a pas reçu le plus souvent de formation spécifique en gestion. Une politique plus cohérente de ressources humaines et de formation contribuerait à cet égard à améliorer les résultats de l'action culturelle française.

¹ DUVERNOIS L., « La stratégie d'action culturelle de la France à l'étranger », rapport du Sénat, n°91, décembre 2004

2.4.2 La place de la France dans le marché de l'art doit être renforcée.

Renforcer la place de la France dans le marché de l'art impliquerait de lever certains obstacles fiscaux à l'importation des œuvres d'art et à la réalisation des ventes publiques en France. Deux orientations apparaissent possibles :

- d'une part, **la TVA à l'importation devrait être réduite.** Elle est en effet actuellement de 19,6% pour les meubles, les manuscrits, les bijoux, les arts décoratifs ou la numismatique, alors qu'elle n'est que de 5% au Royaume-Uni, pays qui occupe désormais une place majeure sur le marché de l'art. Abaisser le taux de TVA suppose cependant d'obtenir l'accord de tous les partenaires européens ;
- d'autre part, **le droit de suite des artistes devrait être réduit.** Dans le cadre de la transposition de la directive européenne 2001/84/CE relative au droit de suite au profit de l'auteur d'une œuvre d'art originale, les Etats membres auront la possibilité de déterminer certains paramètres essentiels, notamment le seuil de déclenchement. Il apparaît essentiel, à ce titre, que les conditions retenues en France favorisent la compétitivité de la place de Paris.

Encadré 10. Qu'est-ce que le droit de suite ?

Le droit de suite est un droit inaliénable de l'auteur. Il l'autorise à percevoir un pourcentage sur le prix de vente obtenu à la suite de toute revente de l'œuvre d'art. Le droit de suite est à la charge du vendeur et il est dû à l'auteur ou, après sa mort, à ses ayants droits.

La directive européenne prévoit son harmonisation au niveau européen, en étendant notamment son application à la Grande Bretagne à partir de 2012. Elle étend également son application aux galeries.

En tout état de cause, aucune mesure fiscale ou juridique destinée à dynamiser le marché de l'art français ne pourra être efficace tant que la France ne s'attaquera aux vraies raisons de son affaiblissement : le départ des fortunes et des collectionneurs hors de France pour des raisons fiscales, voire sociologiques (mépris de la réussite).

3 La politique culturelle ne doit plus consister à saupoudrer les moyens, à les attribuer sur des critères incertains et à créer une distance entre le public et les œuvres.

3.1 L'aide à la création doit rester prioritairement une compétence de l'Etat.

Les aides à la création souffrent de la dispersion des moyens, de l'opacité de leurs critères d'attribution dans certains domaines et, lorsqu'elle se fait sans nuance, de la priorité accordée à l'avant-garde.

Face à ces faiblesses, certains proposent de renforcer le rôle des collectivités territoriales, en confiant à ces dernières la compétence de l'attribution des aides à la création¹. Cette mesure présenterait l'avantage de diversifier les choix culturels et de favoriser l'émergence de nouveaux talents.

¹ SAINT PULGENT (de) M., *Le gouvernement de la culture*, Gallimard, 1999

Il ne paraît pas souhaitable de s'engager dans cette voie.

Le soutien à la création doit continuer de relever en premier lieu de l'Etat. Ce dernier constitue en effet tout à la fois une « référence » indispensable dans un « univers culturel de plus en plus éclaté » et un instrument essentiel d'impulsion¹. Les artistes, et plus généralement, les professionnels de la culture, considèrent en outre que l'Etat est probablement mieux placé que les collectivités territoriales pour assurer la neutralité du processus d'aide à la décision, sous réserve que les critères actuels d'attribution des soutiens financiers soient revus.

3.2 Un nouveau mode d'attribution des aides doit être mis en place.

Découpler l'attribution des aides à la création de leur financement permettrait de mieux garantir l'émergence des nouveaux talents et la transparence du processus de décision. La plupart du temps, la décision d'octroi des aides appartient à l'autorité administrative², dans des conditions opaques, trop politiques ou pas assez, avec un « effet de cliquet » conduisant à ne pas remettre en cause les aides déjà accordées. Il paraît nécessaire d'encourager le recours à des instances de délibération indépendantes (agences ou autres)³. Ces dernières seraient chargées, comme dans le cas du Centre national de la cinématographie, de décider de l'attribution des aides. Elles seraient dirigées par des professionnels, dont des artistes, des représentants de la société civile et du public et des professionnels étrangers. Le financement appartiendrait aux collectivités publiques (Etat, régions, communes), mais ces dernières n'auraient plus de responsabilités dans la décision d'octroi de l'aide.

4. Les artistes doivent pouvoir vivre de leur métier.

Les nouvelles technologies doivent être une chance pour la culture et non pas une menace pour la création artistique.

4.1 Les opportunités offertes par les nouvelles technologies ne doivent pas pénaliser le droit de propriété des artistes.

4.1.1 Le droit d'auteur est culturellement et économiquement indispensable.

Le droit d'auteur présente un certain nombre de vertus⁴. D'abord **culturelles** : en préservant le droit que le créateur a sur son œuvre (droit d'utilisation, de copie, mais aussi droit « moral »⁵), il protège la création. Comme le souligne Pierre Sirinelli, « *la vertu incitative du droit d'auteur serait [ainsi] l'un des moteurs des activités culturelles* »⁶. Ensuite **économiques** : l'auteur, mais aussi les autres maillons de la chaîne de production culturelle

¹ MAZIERES (de) F., *La culture n'est pas un luxe. La fin du jacobinisme culturel*, Eska, 1999

² Les FRAC ou les FRAM (fonds régionaux d'acquisition des musées) attribuent déjà les aides à la création selon le système du découplage.

³ Et ainsi de rendre visibles les « académies invisibles » (P. Urfalino) existant *de facto*.

⁴ En France, le droit d'auteur est plus large que le « copyright » anglo-saxon, notamment parce qu'il donne à l'auteur des droits moraux sur son œuvre.

⁵ Le créateur peut décider de la divulgation de l'œuvre, de son éventuel retrait du marché moyennant une indemnité, et peut faire respecter l'intégrité de son œuvre. SIRINELLI P., « Droit d'auteur », in WARESQUIEL (de) E. (dir.), *Dictionnaire des politiques culturelles de la France depuis 1959*, Larousse/CNRS éditions, Paris, 2001

⁶ SIRINELLI P., « Droit d'auteur », in WARESQUIEL (de) E. (dir.), *Dictionnaire des politiques culturelles de la France depuis 1959*, Larousse / CNRS éditions, Paris, 2001

(édition, exploitants professionnels, etc.) peuvent compter sur le droit d'auteur pour garantir un « retour sur investissement ».

4.1.2 Les technologies de l'information et de la communication modifient les conditions d'accès à la culture et peuvent fragiliser le droit d'auteur.

Les technologies de l'information et de la communication ont considérablement élargi l'éventail des accès à la culture. La montée en puissance des connexions Internet à haut débit (ADSL, câble) lève progressivement un certain nombre de barrières techniques à la circulation des œuvres : une connexion ordinaire en ADSL permet désormais de télécharger une chanson en quelques secondes, et un support vidéo en quelques minutes ou dizaines de minutes. Les supports numériques se révèlent en outre assez simples à dupliquer. Enfin, le développement de logiciels d'échanges de données (« *peer to peer* ») accroît de manière exponentielle l'offre à laquelle l'internaute peut avoir accès, dans un contexte où l'offre « légale » (payante ou non) proposée aux internautes se développe plus lentement.

Si depuis quelques années de plus en plus de sites offrent la possibilité de télécharger en toute légalité des supports culturels variés (achats de titres musicaux à l'unité, moyennant un coût unitaire de l'ordre d'un euro, ou *video on demand* - VOD et services légaux de téléchargement de films pour le cinéma), la plupart des téléchargements s'opèrent encore en « *peer to peer* », c'est-à-dire d'utilisateur à utilisateur.

Offre « illégale » très large, offre légale encore limitée, facilité d'usage : telles sont les trois principales motivations des internautes ayant recours au téléchargement illégal. Ce type de téléchargement est de fait très fréquent. 31% des internautes déclarent y avoir recours au moins une fois par mois, souvent pour des fichiers musicaux. Les jeunes de 15-24 ans, notamment les hommes, sont les principaux utilisateurs de la technologie « *peer to peer* »¹.

Type de contenu	Part des téléchargements
Contenu musical	79%
Film	37%
Jeu vidéo	22%

Tableau 7. **Contenus téléchargés par les réseaux « *peer to peer* »**
Source : Ministère de la Culture et de la communication, 2005²

Les copies en « *peer to peer* » sont réalisées généralement sans l'accord de l'auteur de l'œuvre, en violation avec le droit exclusif que celui-ci détient sur sa création en vertu du droit d'auteur. **L'offre illégale tend donc à fragiliser la chaîne culturelle, de l'artiste au diffuseur, en remettant en cause le droit qu'a l'artiste sur son œuvre et, à terme, sa capacité à vivre de son métier.** Le problème vaut évidemment pour la musique, mais également pour la production cinématographique.

¹ Département des études, de la prospective et des statistiques, « Le téléchargement sur les réseaux pair à pair », Bulletin du DEPS, n°148, juin 2005

² Département des études, de la prospective et des statistiques, « Le téléchargement sur les réseaux pair à pair », Bulletin du DEPS, n°148, juin 2005

4.1.3 Les opportunités offertes par les nouvelles technologies ne doivent pas remettre en cause le droit de propriété des artistes.

La question du téléchargement illégal cristallise les passions. Les idées sur la question sont diverses, mais **deux grandes conceptions tendent à s'affronter**.

D'un côté sont mis en avant la réalité du phénomène, le refus de criminaliser les internautes ayant recours au téléchargement, l'ergonomie du « *peer to peer* » et le respect des libertés d'usage des consommateurs.

De l'autre, les auteurs-compositeurs, appuyés par les sociétés d'édition ou de production, dénoncent les risques que la liberté de téléchargement fait peser sur la création et la filière musicale et cinématographique, et souhaitent le renforcement de l'arsenal juridique préventif et répressif, conformément d'ailleurs aux engagements internationaux et européens de la France.

Il appartient aux pouvoirs publics de concilier ces deux approches en favorisant la mise en place d'un dispositif permettant de saisir toutes les opportunités qu'offre Internet en matière culturelle, sans affaiblir la création. Lors d'une concertation réunissant des représentants de tous les acteurs à l'UMP le 16 janvier 2006, sept principes devant guider l'action du législateur ont été définis :

- le téléchargement sur internet sans l'accord des ayants droits n'est pas une fatalité si une offre légale massive lui fait face. La loi doit permettre à cette offre de continuer à se développer. Ce ne serait pas le cas avec la licence globale ;
- le téléchargement illégal est une pratique dangereuse pour tous ;
- le consommateur doit avoir la garantie qu'il pourra faire des œuvres dont il a acquis légalement des exemplaires un usage normal dans le cadre privé. Lorsque les technologies existantes ne le permettent pas, la France doit prendre des initiatives d'ordre industriel dans un cadre européen pour qu'il y soit remédié ;
- le téléchargement gratuit doit pouvoir exister légalement à condition que ce soit le choix volontaire des auteurs et ayants droits concernés ;
- le logiciel libre offrant des perspectives majeures pour notre pays, son modèle de développement doit être préservé ;
- les *webradios*, *blogs* musicaux, *podcasts*, *vidéopodcasts* et autres formes innovantes de diffusion culturelle doivent pouvoir se développer et le droit doit donc le permettre ou ne pas l'empêcher ;
- l'avenir doit rester ouvert. La loi doit inclure un principe d'évaluation annuelle.

Pour accélérer le développement des offres légales (numérisation des catalogues notamment), créer les conditions d'une transition progressive de l'ancienne économie du support physique (CD, DVD) à celle de la diffusion numérique, et régler les conflits entre les ayants droits et ceux qui veulent développer l'offre légale de biens culturels sous toutes ces formes, une agence pourrait être créée.

4.2 Les spécificités du métier d'artiste doivent être prises en compte.

4.2.1 L'intermittence, indispensable à la création, est un régime en crise.

Le régime d'indemnisation chômage des intermittents du spectacle a contribué à protéger les artistes et les acteurs de la chaîne de production du cinéma et du spectacle vivant et à soutenir la création. Il constitue désormais un maillon essentiel de la politique culturelle française : **l'intermittence peut être considérée, d'une certaine manière, comme le troisième mode de financement des activités culturelles, à côté des contributions de l'Etat et des collectivités territoriales**¹.

Ce régime est cependant en « crise de croissance »² : le nombre de bénéficiaires du statut est en augmentation constante, alors que l'offre de travail ne croît pas dans les mêmes proportions³. Entre 1993 et 2001, le nombre d'intermittents a crû annuellement de 8%, le volume de travail de 5% et le nombre de contrats de 15%⁴. La situation individuelle moyenne de ces bénéficiaires s'est en conséquence dégradée, particulièrement pour les « nouveaux entrants ». Le déficit financier du régime a constamment augmenté, pour atteindre 800 M€ en 2003, soit 80% des prestations servies (1 Md €⁵). Ce déficit représente 10% du déficit total de l'UNEDIC. Les abus jettent enfin le soupçon sur le système dans sa globalité, qu'ils émanent des employeurs (accusés d'avoir recours à des permanents sous couverts de l'intermittence ou d'utiliser l'assurance chômage comme moyen de rémunérer les répétitions) ou des salariés.

4.2.2 Il est nécessaire d'assurer la pérennité et l'équité du régime d'indemnisation chômage des artistes et techniciens des professions du cinéma et du spectacle vivant.

La situation financière du régime des intermittents appelle une réponse des partenaires sociaux. L'accord du 26 juin 2003 a pris acte de la nécessité de réduire les déséquilibres financiers et a modifié un certain nombre de paramètres du régime (période d'affiliation portée de 12 mois à 10 ou 10,5 mois, durée d'indemnisation portée de 12 à 8 mois, etc.), tout en préservant les grands principes régissant le régime de l'intermittence (solidarité des salariés de droit commun dans le cadre général de l'UNEDIC, conditions dérogatoires d'indemnisation). Devant les difficultés d'application de la réforme, un fonds transitoire a été mis en place pour prendre en charge l'indemnisation des intermittents exclus du bénéfice du nouveau dispositif d'assurance chômage.

Le protocole de 2003 n'ayant pas permis de régler la question financière du régime de l'intermittence, indépendamment même du fonds transitoire, les partenaires sociaux doivent s'atteler à définir à nouveau un régime dans un calendrier restant à déterminer. Il est souhaitable que cette négociation intervienne rapidement et qu'elle permette de construire un système pérenne adapté aux spécificités des métiers des artistes et techniciens du cinéma et du spectacle, tout en garantissant l'amélioration de la situation financière du régime.

¹ WALLON E., « Intermittents du spectacle », in WARESQUIEL (de) E. (dir.), *Dictionnaire des politiques culturelles de la France depuis 1959*, Larousse / CNRS éditions, Paris, 2001

² ALEXANDRE A., « Intermittents du spectacle : une spécificité française en question », *Le Débat*, n° 134, mars-avril 2005

³ GUILLOT J.-P., « Analyses et propositions des partenaires sociaux pour l'emploi dans le spectacle », rapport, octobre 2005

⁴ ALEXANDRE A., « Intermittents du spectacle : une spécificité française en question », *Le Débat*, n° 134, mars-avril 2005

⁵ SAINT PULGENT (de) M., « Intermittents du spectacle : une spécificité française en question », *Le Débat*, n° 134, mars-avril 2005

