

Introduction

Philippe POIRRIER*

La mise en œuvre de politiques publiques de la culture, communément dénommées « politiques culturelles », est étroitement liée à la construction et à la consolidation des États nations. Aussi, n'est-il guère étonnant que leur histoire ait été prioritairement élaborée dans le cadre des historiographies nationales¹. Ce mouvement historiographique est d'ailleurs relativement récent, trois ou quatre décennies au plus, et a accompagné le plus souvent la légitimation de « l'histoire du temps présent ». Aussi, les premiers jalons d'une démarche comparative ont été impulsés, dès les années 1970, par des institutions internationales ou transnationales – Conseil de l'Europe, Unesco, Union européenne – dans une perspective de « recherche-action », qui *de facto* accordait à la démarche historique une faible place². Le programme européen d'évaluation des politiques culturelles, lancé en 1986 dans le cadre du Conseil de l'Europe, puis, à partir de 1998, le « Compendium des politiques et tendances culturelles en Europe » pérennisent cette démarche qui lie étroitement recherche et action. En France, l'Observatoire des politiques culturelles (OPC), créée en 1989, est désormais très sensible à la dimension internationale et comparée des analyses des politiques culturelles³. La démarche comparative a également été

* Université de Bourgogne, France.

1. Pour la France, les états des lieux les plus récents : Loïc Vadelorge, « Quinze ans d'histoire des politiques culturelles. État, institutions, collectivités locales », dans Laurent Martin et Sylvain Venayre (dir.), *L'Histoire culturelle du contemporain*, Paris, Nouveau Monde, 2005, p. 153-170 et Pascale Goetschel, « Les politiques culturelles. Un champ neuf pour l'histoire culturelle ? », dans Benoît Pellistrandi et Jean-François Sirinelli (dir.), *L'Histoire culturelle en France et en Espagne*, Casa de Velasquez, 2008, p. 3-21.

2. À la suite d'une réflexion initiée en 1967 (*Réflexions préalables sur les politiques culturelles. Actes de la table ronde organisée par l'Unesco du 18 au 22 décembre 1967*, Paris, Unesco, 1969), l'Unesco lance une collection de monographies dont le but affiché est de « montrer comment divers États membres planifient et appliquent leur politique culturelle ». En 1981, cette collection « Politiques culturelles : études et documents » comportait 47 numéros. Voir aussi, pour son caractère représentatif : Augustin Girard, *Développement culturel : expériences et politiques*, Paris, Unesco, 1972. Sur le rôle du chef du Service des études et de la recherche (SER) : Laurent Martin, « Augustin Girard, une pensée tournée vers l'international », dans Guy Saez (dir.), *le Fil de l'esprit. Augustin Girard, un parcours entre recherche et action*, Paris, Ministère de la Culture et de la Communication, Comité d'histoire (à paraître). Voir également l'habilitation à diriger des recherches de Laurent Martin, soutenue en 2011, qui porte sur le rôle du SER/DEP dans la réflexion internationale en matière de politique culturelle entre le milieu des années 1960 et le milieu des années 1990.

3. L'OPC a notamment organisé, avec l'IEP de Grenoble (UMR PACTE) en mai 2009 le colloque « Culture, territoires et sociétés en Europe » (actes à paraître en 2011).

mobilisée à la suite du débat suscité par la publication, en 1991, de *l'État culturel* de Marc Fumaroli⁴. La revue *Le Débat*, animée par Pierre Nora, consacre, en mai-août 1992, un dossier à « L'État culturel : mythe ou réalité ? », et publie des contributions sur la Grande-Bretagne, l'Italie et l'Allemagne.

Le cinquantième anniversaire du ministère de la Culture français, commémoré tout au long de l'année 2009, nous semblait un moment particulièrement propice pour avancer une démarche comparative⁵. Cet exercice de décentrement possède des vertus heuristiques ; d'autant plus que les observateurs et les acteurs de la politique culturelle française ont souvent eu tendance à élever au rang de « modèle » la configuration hexagonale. Une première lecture des contributions de ce volume invite à dépasser ce tropisme franco-français, et à fortement le relativiser, même si l'expérience impulsée par André Malraux, à l'aube de la V^e République, a pu faire des émules, ou du moins n'être pas ignorée, principalement en Europe et au Canada, des acteurs des politiques publiques de la culture.

L'historiographie sur le sujet demeure très inégale en fonction des situations nationales. Quelques initiatives, qui relèvent des sciences humaines et sociales, méritent d'être signalées. La revue *Culture Europe International*, animée depuis 1994 par Jean-Michel Djian et Anne-Marie Autissier, s'est consacrée aux pratiques et politiques culturelles en Europe, tant à l'échelle locale que nationale et internationale. Elle s'intéresse tout particulièrement aux expériences de coopération européenne et internationale, menées dans les différents domaines de la culture et des arts, par tous ses intervenants – États, collectivités territoriales, fondations, réseaux et associations professionnels. Depuis 2006, *Culture Europe International* offre à ses lecteurs un site accessible en trois langues – français, anglais, espagnol – et présentant informations et analyses rédigées au fil de l'actualité européenne⁶. Dans le monde académique anglo-saxon, la revue *International Journal of Cultural Policy*, animée depuis 1994 par Oliver Bennet et le Centre for Cultural Policy Studies de l'université de Warwick, a facilité les échanges, et contribué à structurer un milieu de chercheurs. De même, le « Colloque international sur les tendances et les défis des politiques culturelles dans les pays occidentaux », qui s'est déroulé à Québec en 2008, témoigne de cette conjoncture scientifique⁷. À l'heure d'une globalisation croissante, les travaux des

4. Marc Fumaroli, *l'État culturel. Essai sur une religion moderne*, Paris, Éditions de Fallois, 1991. Pour une mise en perspective du débat : Vincent Dubois, « Politiques culturelles et polémiques médiatiques. Lectures croisées en guise d'introduction », *Politix. Travaux de science politique*, décembre 1993, n° 24. p. 5-19.

5. Voir les actes du colloque du Cinquantenaire (13-15 octobre 2009) : Élie Barnavi et Mayvonne de Saint Pulgent (dir.), *Cinquante ans après. Culture, politique et politiques culturelles*, Paris, Ministère de la Culture et de la Communication, Comité d'histoire, coll. « Travaux et documents n° 27 », 2010.

6. Site : <http://www.culture-europe-international.org>. Voir, capitalisant la démarche de la revue : Anne-Marie Autissier, « Politiques culturelles des États européens : pour une nécessaire refondation », *Espaces-Temps.net*, Textuel, 29 mars 2006. <http://espacestems.net/document1917.html>

7. Voir les actes, publiés par Diane Saint-Pierre et Claudine Audet en deux volumes : *Tendances et défis des politiques culturelles. Analyses et témoignages*, Québec, Presses de l'université Laval, 2009 et *Tendances et défis des politiques culturelles. Cas nationaux en perspective*, Québec, Presses de l'université Laval, 2010.

économistes de la culture se placent également de plus en plus à l'échelle internationale, et intègrent les dimensions comparatistes⁸. Tous ces travaux n'ignorent certes pas la dimension historique, mais la situent rarement au premier plan des problématiques envisagées⁹.

Les échanges entre chercheurs se sont également multipliés ces dernières années. Depuis 1999, les conférences, désormais biennales, de l'*International Conference on Cultural Policy Research* (ICCPR) ont contribué à mieux diffuser les travaux de recherche¹⁰. À l'heure de la Grande toile, « ConnectCP », répertoire international des experts en matière de politique culturelle, de planification et de recherche, publie 885 profils qui représentent des spécialistes de 112 pays. L'objectif affiché est d'« augmenter le flux international des idées, de compétences et de connaissances sur des développements en politique culturelle ; améliorer la qualité de la discussion politique culturelle en augmentant l'accès et l'interaction entre experts dans ce domaine. Ainsi, ConnectCP veut améliorer l'aide pour les arts et la culture au bénéfice des artistes, des organisations artistiques et des communautés mondiales¹¹ ».

La perspective que nous avons souhaité développer est celle d'une histoire comparée des politiques publiques de la culture. *Pour une histoire des politiques culturelles dans le monde* ne relève donc ni de la « littérature grise », ni de l'expertise, ni de l'évaluation pratiquée par les organismes internationaux. Le volume est constitué de contributions qui présentent des études de cas nationales ; premier jalon indispensable à des études qui devront, à l'avenir, être plus sensibles à la question des transferts culturels et des circulations des modèles d'un État à l'autre. À l'heure où les approches transnationales s'imposent de plus en plus dans le cadre d'un paysage historiographique qui enregistre la montée en puissance de « l'histoire globale » et de « l'histoire mondiale », cette seconde étape de la recherche, qui devra aussi intégrer le rôle – somme toute relativement modeste – des institutions internationales et

8. Quelques exemples récents : Françoise Benhamou, *les Dérèglements de l'exception culturelle*, Paris, Le Seuil, 2006 ; Jean Tardif et Joëlle Farchy, *les Enjeux de la mondialisation culturelle*, Paris, Éditions Hors Commerce, 2006 ; Victor Ginsburgh et David Throsby (eds), *Handbook of the Economics of Art and Culture*, Amsterdam, Elsevier, 2006 ; David Throsby, *The Economics of Cultural Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010 et Jogendra Prasad Singh (ed.), *International Cultural Policies and Power*, Palgrave Macmillan, 2010. À l'échelle européenne : Carla Bodo (éd.), « Il governo della cultura in Europa », *Economia della Cultura*, 2010, n° 2.

9. Quelques recherches pionnières consacrées aux politiques culturelles des collectivités locales se placent d'emblée dans une perspective comparative : Thomas Höpel et Steffen Sammler (dir.), *Kulturpolitik und Stadtkultur in Leipzig und Lyon (18.-20. Jahrhundert)*, Leipzig, Universitätsverlag, 2004 ; Thomas Höpel, *Von der Kunst- zur Kulturpolitik. Städtische Kulturpolitik in Deutschland und Frankreich 1918-1939*, Stuttgart, Franz Steiner, 2007 ; et *id.*, « Die Kunst dem Volke ». *Städtische Kulturpolitik in Leipzig und Lyon 1945-1989*, Leipzig, Universitätsverlag, 2011.

10. Bergen 1999 (Norvège), Wellington 2002 (Nouvelle-Zélande), Montréal 2004 (Canada), Vienne 2006 (Autriche), Istanbul 2008 (Turquie) et Jyväskylä 2010 (Finlande).

11. Site : <http://www.connectcp.org/index.php?lang=fr>

transnationales¹², reste à construire¹³. De même, dans un contexte de globalisation accélérée des économies et des sociétés, les chercheurs en sciences sociales, et notamment les historiens, ne peuvent qu'être interpellés par l'émergence de nouvelles normes de politiques publiques, que l'analyse comparée permet de mieux appréhender¹⁴.

Le cahier des charges proposé aux auteurs que nous avons sollicités visait à permettre une relative homogénéité des textes, tout en laissant une nécessaire liberté qui puisse s'adapter à chaque configuration nationale. La dimension historique, conçue comme l'analyse contextualisée de l'évolution dans le temps des processus sociaux, politiques et culturels, est essentielle. La période considérée, le second XX^e siècle, correspond à une phase d'institutionnalisation des politiques culturelles ; ce qui se traduit notamment par la création dans certains pays de ministère de la Culture. La date de 1945 est cependant comprise avec souplesse : selon les configurations nationales, une plus large période a été prise en compte afin de mieux comprendre la situation contemporaine. Les recherches historiques ont souligné combien l'intervention des pouvoirs publics dans les domaines culturels a été, dans bien des États, notamment au sein de la « vieille Europe », fortement marquée par l'héritage monarchique. Le déclin du système du mécénat monarchique a souvent été plus progressif qu'en France, où la rupture révolutionnaire s'est voulue plus radicale. Les traces de ces pratiques subsistent au XIX^e siècle, alors même que la politique culturelle, en Europe comme au Canada, est mise au service de la construction de l'État-nation¹⁵. L'historienne américaine Leora Auslander a également montré combien, pour les États-Unis, la Grande-Bretagne et la France, l'héritage révolutionnaire a marqué les processus historiques de ces pays, et contribué à fortement différencier les formes prises par les politiques culturelles, par-delà l'ambition

12. Quelques jalons sur les rôles respectifs de l'Unesco (Chloé Maurel, *Histoire de l'Unesco : les trente premières années, 1945-1974*, Paris, L'Harmattan, 2010 ; Jogendra Prasad Singh, *Unesco: Creating Norms for a Complex World*, Londres, Routledge, 2011), du Conseil de l'Europe (Étienne Grosjean, *La Coopération culturelle européenne : origines, réalisations et perspectives*, Arles/Genève, Actes Sud/Centre européen de la culture, 1997) et de l'Union européenne (A.-M. Autissier, *L'Europe de la culture, Histoire(s) et enjeux*, Arles/Paris, Actes Sud/Maison des cultures du monde, 2005 et « Pour une politique culturelle européenne ? » dans Philippe Poirrier (dir.), *Politiques et pratiques de la culture*, Paris, La Documentation française, 2010, p. 287-294).

13. Présentation du débat historiographique : Anna Boschetti (dir.), *L'Espace culturel transnational*, Paris, Nouveau Monde, 2010. Quelques exemples qui démontrent les vertus heuristiques de l'histoire comparée dans les domaines de l'histoire culturelle : Christophe Charle, *les Intellectuels en Europe au XIX^e siècle. Essai d'histoire comparée*, Paris, Le Seuil, 2001 [1996] ; C. Charle, *Théâtres en capitales, naissance de la société du spectacle à Paris, Berlin, Londres et Vienne, 1860-1914*, Paris, Albin Michel, 2008 ; Jean Baubérot et Séverine Mathieu, *Religion, modernité et culture au Royaume-Uni et en France, 1800-1914*, Paris, Le Seuil, 2002. Voir aussi, dans une perspective de recherche collective : Christophe Charle et Daniel Roche (dir.), *Capitales culturelles, capitales symboliques, Paris et les expériences européennes XVIII^e-XX^e siècles*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2002 ; C. Charle (dir.), *Capitales européennes et attraction culturelle XVIII^e-XX^e siècle*, Paris, Éditions rue d'Ulm, 2004 et C. Charle (dir.), *le Temps des capitales culturelles XVIII^e-XX^e siècles*, Seyssel, Champ Vallon, 2009.

14. Lluís Bonet et Emmanuel Négrier (dir.), *la Fin des cultures nationales ? Les politiques culturelles à l'épreuve de la diversité*, Paris, La Découverte, 2008.

15. Arno Mayer, *la Persistance de l'Ancien Régime en Europe, de 1848 à la Grande Guerre*, Paris, Flammarion, 1990 [1981] et Anne-Marie Thiesse, *la Création des identités nationales*, Paris, Le Seuil, 1999.

commune de construire des identités nationales¹⁶. De même, l'instrumentalisation de la culture par les régimes totalitaires – Italie fasciste, *Reich* hitlérien et Russie stalinienne – a marqué durablement plusieurs configurations nationales ; par réaction dans l'Allemagne fédérale et l'Italie républicaine de l'après-1945 ; par ses formes idéologiques et organisatrices dans l'Europe orientale et centrale sous domination soviétique jusqu'à la fin du XX^e siècle. En France, les trois décennies qui précèdent, en 1959, la création d'un ministère des Affaires culturelles sont également essentielles : net infléchissement de la politique républicaine avec le Front populaire (1936-1938¹⁷), renforcement de l'administration de la culture sous le régime de Vichy (1940-1944¹⁸), et retour, après la Libération, à une république qui affiche une volonté de démocratisation de la culture, colorée par des idéaux issus des courants de la Résistance.

La mise en évidence des architectures administratives, à l'échelle des États et des collectivités locales, est importante, mais ne constitue pas à elle seule la totalité des perspectives couvertes par les différentes contributions¹⁹. Il est en effet nécessaire de dépasser la seule histoire administrative afin de permettre de rendre compte des processus de décision mis en œuvre. Une attention particulière a été portée sur la place de l'intervention des pouvoirs publics par rapport aux initiatives privées (mécénat, fondations, industries culturelles). L'analyse de l'évolution des discours qui légitiment l'intervention des pouvoirs publics est essentielle : démocratisation de la culture, soutien à la création, rayonnement national, développement économique, défense de la diversité culturelle... Elle est mise en relation avec les « cultures politiques » nationales, et l'évolution de la vie politique des pays considérés. L'articulation entre la nature des régimes et le type de politique culturelle rappelle que toute politique de la culture n'est pas forcément d'essence démocratique. De même, la place de la politique culturelle lors des périodes de « transition démocratique » – du Chili à la Bulgarie, de la Grèce à l'Espagne – présente un grand intérêt. Enfin, il était impossible, dans le cadre de ces contributions, de centrer les analyses sur les approches sectorielles, ou à l'échelle des institutions culturelles²⁰. En revanche, la question des périmètres d'action des pouvoirs publics, des compétences entre État et collectivités

16. Leora Auslander, *Des Révolutions culturelles. La politique du quotidien en Grande-Bretagne, en Amérique et en France, XVII^e-XIX^e siècles*, Toulouse, PUM, 2010 [2009].

17. Pascal Ory, *la Belle illusion. Culture et politique sous le signe du Front populaire, 1935-1938*, Paris, Plon, 1994 et P. Poirrier, « Culture nationale et antifascisme au sein de la gauche française (1934-1939) » dans Serge Wolikow et Annie Bleton-Ruget. (dir.), *Antifascisme et nation. Les gauches européennes au temps du Front populaire*. Dijon, EUD, 1998, p. 239-247.

18. Stéphanie Corcy, *la Vie culturelle sous l'Occupation*, Paris, Perrin, 2005 et Jean-Pierre Rioux (dir.), *la Vie culturelle sous Vichy*, Bruxelles, Complexe, 1990. Voir aussi Elizabeth Campbell Karlsgodt, *Defending National Treasures: French Art and Heritage under Vichy*, Stanford, Stanford University Press, 2011.

19. Dans cette perspective, Robert Wangermée, « Tendances de l'administration de la culture en Europe occidentale », *Revue française d'administration publique*, janvier-mars 1993, n° 65, p. 11-24.

20. Dans cette direction : Anne-Marie Bertrand, *Bibliothèque publique et public library. Essai de généalogie comparée*, Villeurbanne, Presses de l'Enssib, 2010 ; Catherine Ballé et Dominique Poulot, *Musées en Europe. Une mutation inachevée*, Paris, La Documentation française, 2004 ; Anne-Solène Rolland et Hanna

locales, de l'évolution et de la répartition des financements méritaient une attention particulière.

En clôture de ce volume, Pierre-Michel Menger propose une première lecture synthétique. Il souligne de grandes tendances qui participent d'une évolution que l'on peut décomposer en quatre étapes successives : 1) la construction d'une politique systématique d'offre culturelle à partir d'une définition restreinte de la culture éligible à l'intervention publique et à partir d'une conception verticale de la démocratisation par conversion ; 2) une décentralisation progressive de l'action publique, qui provoque une différenciation croissante de ses missions et de ses fonctions, et qui soumet à contestation le modèle universaliste et unanimiste initiale ; 3) une révision du champ d'intervention légitime de l'action publique, qui déclare symboliquement obsolète l'une des hiérarchies fondatrices de la politique culturelle, celle qui opposait la culture savante, objet de protection à l'écart des lois du marché, à la culture de divertissement, gouvernées par les lois de l'économie industrielle ; 4) une justification croissante de la politique culturelle par ses contributions à la croissance économique et à l'équilibre de diversité sociale des nations, qui fonde en légitimité le pouvoir régulateur de l'action publique, mais aussi les incitations à une expansion des « industries créatives » et les exigences d'évaluation des procédures et des résultats. Les études de cas montrent cependant des décalages chronologiques d'un État à l'autre, et soulignent l'inertie, dans une moyenne durée, de l'action publique.

Le Comité d'histoire du ministère de la Culture et le Centre Georges Chevrier (UMR 5605, CNRS université de Bourgogne) ont noué un partenariat afin de permettre cette enquête. Que leurs responsables respectifs – Maryvonne de Saint Pulgent et Pierre Bodineau – soient remerciés pour leur soutien. Cet ouvrage n'aurait pas pu aboutir sans l'aide décisive de Geneviève Gentil, secrétaire générale du Comité d'histoire du ministère de la Culture, et sans la patience des différents contributeurs.

Murauskaya (dir.), *De nouveaux modèles de musées ? Formes et enjeux des créations et rénovations des musées en Europe. XIX^e-XX^e siècles*, Paris, L'Harmattan, 2008 ; Anne-Solène Rolland et Hanna Murauskaya (dir.), *Musées de la nation : créations, transpositions, renouvelaux. Europe, XIX^e-XX^e siècles*, Paris, L'Harmattan, 2008 ; P. Poirrier (dir.), *Politique culturelle et patrimoines. « Vieille Europe » et « Nouveaux mondes »*, Arles, Actes Sud, 2007 ; *id.*, « Festivals et sociétés en Europe, XIX^e-XXI^e siècles », *Territoires contemporains*, 2011, n° 3.