



Françoise Benhamou

Professeur des Universités

De l'exception culturelle à la diversité culturelle.

Repenser la politique culturelle à l'aune des réalités artistiques européennes

Le terme « exception culturelle » a constitué de longue date un des concepts fondateurs des politiques culturelles. On a coutume de le relier à la stratégie mise en œuvre en 1993 dans le cadre des négociations de l'Organisation Mondiale du Commerce : il s'agissait alors de mettre les biens et services audiovisuels à l'écart des accords commerciaux de libre échange de façon à éviter que le soutien public aux industries culturelles puisse être menacé.

En 1993, l'enjeu international était clair, et il ne fera que se renforcer ensuite : selon l'IDATE, le déficit des échanges de biens et services audiovisuels entre les Etats-Unis et l'Union européenne s'est accru de façon spectaculaire entre 1993, 1998 et 2000, passant de 3,5 à 6 puis 8,1 milliards d'euros entre ces trois dates. Les Américains, pour lesquels l'audiovisuel est le second poste d'exportations, militaient alors en faveur d'une plus large ouverture des frontières européennes à leurs produits audiovisuels, passant par l'abolition des quotas d'œuvres nationales et européennes dans les programmes européens de télévision. Ils ne cesseront de tenter de relancer cette question depuis 1993, dans le but de réduire les effets de l'application de la directive *Télévision sans frontières* : adoptée en 1989, entrée en vigueur en 1991, modifiée depuis, cette directive est un des seuls véritables éléments d'une politique communautaire dans le domaine de la culture et des médias. Elle revêt deux aspects principaux : la libre circulation des émissions de télévision dans l'Union, et la protection des programmes européens et nationaux contre les importations de programmes non-européens. Les chaînes de télévision sont notamment tenues de réserver la majorité de leurs programmes à des films, fictions, séries, documentaires européens « chaque fois que cela est réalisable ». La protection est justifiée par le caractère atypique des modèles d'affaires et par les enjeux culturels et sociétaux de ces programmes.

Qu'est-ce au juste que l'exception culturelle ?

Mais l'exception culturelle s'étend bien au-delà du champ des échanges internationaux de services audiovisuels. Ce concept repose sur l'hypothèse de la spécificité des biens culturels, « qui ne sont pas des marchandises », ou du moins qui sont des marchandises, mais « pas comme les autres ». L'argumentation est tout à la fois un peu frustrante, peut-être trop simple pour constituer un

fondement véritablement solide à des négociations internationales, elle relève sans doute d'un « bricolage juridique », pour reprendre un terme employé par le juriste Serge Regourd, mais elle a acquis au fil du temps une force de persuasion qui dépasse la question du patriotisme économique ou culturel.

L'exception culturelle est, telle une antienne, régulièrement avancée afin de justifier les aides et les protections en faveur des arts et de la culture. Quelques exemples suffisent à l'illustrer.

On évoque le caractère résolument atypique de la production de spectacle et l'originalité du métier de comédien pour justifier en France l'existence d'une protection sociale spécifique à l'exercice de ces emplois. Parce que le travail artistique est le plus souvent temporaire, lié à des projets dont l'achèvement marque la fin du contrat de travail, le régime de l'intermittence permet aux artistes et techniciens de bénéficier de l'assurance chômage entre deux contrats, dès lors qu'ils peuvent se prévaloir d'un nombre minimum d'heures de travail dans l'année (507 heures lors des 10 derniers mois pour les techniciens et des 10,5 derniers mois pour les artistes).

On s'en remet aussi au caractère particulier du livre pour adopter dans presque toute l'Europe (mais pas en Suisse ni en Belgique) un dispositif législatif ou interprofessionnel qui régent le prix du livre en interdisant tout discount supérieur à 5%. Cette limitation de la marge de fluctuation du prix conduit les librairies indépendantes à conserver une partie du commerce des livres grand public, qui sans cela seraient proposés à prix cassés en pile ou en têtes de gondole dans les grandes surfaces : en système de prix libre ou conseillé, la possibilité ouverte de négocier une remise élevée de la part de l'éditeur ou du diffuseur, sur la base des ventes potentielles ou effectives, permet aux grandes surfaces de rétablir des marges équivalentes à celles qui auraient été obtenues en l'absence de rabais. Les grandes surfaces s'accaparent ainsi l'essentiel du commerce des livres à écoulement rapide. Les librairies indépendantes, qui ne sont en situation ni de vendre de telles quantités des livres réputés « grand public », ni de négocier des remises du même niveau, perdent rapidement ce marché indispensable au détaillant qui souhaite affronter le temps long de la vente difficile d'une large diversité de titres. Pour les défenseurs du prix unique, c'est donc l'avenir de la production éditoriale la plus exigeante qui se joue à travers la protection de la librairie. La loi se justifie par les particularités économiques du livre, marchandise peut-être, mais pas tout à fait comme les autres...

D'autres illustrations de l'exception pourraient être mentionnées. Citons-en quelques unes pêle-mêle. Ce sont les caractéristiques propres aux biens culturels qui justifient au niveau européen l'autorisation d'appliquer des taux réduits de TVA à certains biens et services culturels. De même, on en appelle à la nature exceptionnelle des biens patrimoniaux, biens uniques, porteurs de valeurs et de mémoire, pour en réglementer strictement la circulation et refuser aux musées le droit d'aliéner une part, si infime soit-elle, de leurs collections. On s'abrite encore derrière la nature culturelle des films de cinéma pour justifier des dispositifs de soutiens et des obligations, pour les chaînes de télévision privées et publiques, d'investissement dans la production cinématographique. Ajoutons enfin, -peut-être surtout-, l'impossibilité de générer des gains de productivité sur les activités de spectacle, avant tout coûteuses en emploi, et pour lesquelles la substitution de la machine à l'homme n'a pas de sens. Il s'ensuit une sorte d'obligation de trouver des financements externes. Tel le cas de l'opéra donc

chaque représentation creuse un peu plus l'inévitable déficit. Les dispositifs fiscaux d'incitation au mécénat, récemment renforcés en France, sont une des réponses à ce fonctionnement tout à fait décalé en regard des « lois du marché ». Et la liste pourrait encore s'allonger de ces mesures dont le fil directeur est l'idée très ancrée de l'incapacité des produits culturels à affronter les lois du marché sans un soutien financier ou des dispositifs réglementaires et juridiques d'accompagnement.

La tentation de la diversité

Si l'hypothèse d'une spécificité intrinsèque de la production culturelle est fondée, elle se heurte pour une part à la réalité économique, qui met aussi en scène des entreprises souvent solides, aux implantations internationales, qui cadrent mal avec l'image trop souvent galvaudée de biens culturels plus artisanaux qu'industriels, au caractère prototypique incontournable, rarement rentables, toujours à la merci de financements externes, qu'ils proviennent de mécènes privés ou de la manne publique. Même sur certains segments du spectacle vivant, l'heure n'est plus tout à fait à la loi de Baumol, du nom de cet économiste qui prédisait la disparition du spectacle vivant du fait du caractère structurellement déficitaire de cette activité. Dans le secteur de la musique rock et de variétés, Live Nation, filiale de Clear Channel, a organisé la récente tournée de Sting. A Vancouver, au Canada, le groupe Police reconstitué autour du chanteur a donné un concert devant 20.000 personnes qui ont payé entre 60 et ... 225 dollars, sans compter les produits dérivés qui se sont vendus en masse. Loin de se contenter d'être la vitrine promotionnelle d'un disque que l'on compte vendre à des milliers d'exemplaires, le spectacle se porte bien. Du moins celui des vedettes et des événements planétaires.

C'est cette tension entre traitement d'exception et caractère industriel de tout un pan de la production de culture qui a conduit à l'évolution du discours sur l'exception. L'exception, concept malmené, est désormais avancée comme un simple moyen, certes approprié, d'atteindre un nouvel objectif, celui de la diversité. Et c'est la diversité qui apparaît aujourd'hui comme un concept pivot, pour les politiques culturelles menées au niveau national, européen, comme international. Cette entrée en force de la diversité s'est manifestée de façon assez spectaculaire par l'intérêt qu'a suscité l'adoption, presque à l'unanimité, de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, à Paris en octobre 2005. Celle-ci précise notamment que les Etats disposent d'un « droit souverain d'adopter des mesures et des politiques pour protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles sur leur territoire » (article 1.2.2). Il s'agit très clairement de tenter de mettre en place un outil juridique international susceptible d'aider les Etats nations à continuer de subventionner les activités artistiques et culturelles sans se trouver menacés par les règles internationales.

La négociation de la Convention a beaucoup emprunté aux débats qui ont trait à la biodiversité. Dès novembre 2001, la Déclaration universelle sur la diversité culturelle de l'UNESCO affirme la nécessité de préserver la diversité des « écosystèmes culturels » : « Source d'échanges, d'innovation et de créativité, la diversité culturelle est, pour le genre humain, aussi nécessaire qu'est la biodiversité dans l'ordre du vivant. En ce sens, elle constitue le patrimoine commun de l'humanité et elle doit être reconnue et affirmée au bénéfice des générations présentes et des générations

futures. » De même qu'en matière de biodiversité, la diversité culturelle est considérée comme menacée de destruction alors qu'elle est « un gage de développement durable ». On retrouve tout à la fois l'idée que la culture est le fruit du développement et une source de retombées économiques.

Comment comprendre ce concept de diversité ?

Substitut à la thématique de l'exception, la diversité a donc progressivement constitué un nouveau fondement à la définition de la politique culturelle, d'autant plus aisément que ce terme polysémique peut servir de référent à toute sorte d'actions. La diversité désigne aussi bien la diversité des auteurs, des artistes, des publics, des acteurs de la vie culturelle, que celle des opinions, des langues, ou encore celle des produits, des services, des titres, des genres artistiques. La diversité renvoie à la variété des structures industrielles et des réseaux de distribution. Elle a trait aussi à l'hétérogénéité des institutions non marchandes et de leurs modes de financements.

Notons ici qu'une des difficultés propres aux politiques visant la promotion de diversité tient au fait que la diversité est multidimensionnelle. Elle ne peut se résumer au nombre des artistes ou de leurs œuvres produites. Elle ne peut être appréhendée à travers ces simples indicateurs quantitatifs, sans regard sur la part de nouveauté que les œuvres incorporent. Se contenter de la diversité quantitative serait faire l'économie de deux questions essentielles, celle de la standardisation ou au contraire de l'étendue et du caractère novateur des formes artistiques, et celle, plus difficile à cerner en matière culturelle, de l'équilibre entre les genres.

La diversité efface-t-elle l'exception ou en est-elle le complément ?

Allons plus loin encore : le postulat de la préférence collective et individuelle pour la diversité ne va pas de soi. On peut tout à fait distinguer, et peut-être même opposer, la diversité des choix dont les individus peuvent théoriquement bénéficier et la capacité à véritablement profiter de cette diversité. Contrastant avec l'étendue de l'offre culturelle, la consommation est très concentrée sur quelques titres et vedettes. Si le cinéma a incontestablement inventé le *star system*, le culte de la vedette et le modèle économique du vedettariat essaient en bien d'autres domaines. La musique de variétés sait susciter des engouements extrêmes et d'évidentes inégalités de notoriété. En témoignent de nos jours les passages en boucle de quelques hits sur les stations de radio, et la relégation par le disquaire de la plupart des nouveautés dans les réserves ou, dans le meilleur des cas, au rayon des « jeunes talents », hors de portée de la main du passant curieux mais trop pressé. Dans l'édition, les livres vedettes vendus par millions d'exemplaires aux Etats-Unis sont qualifiés de papier peint, tant ils tapissent les murs des chaînes de librairies. Dans le spectacle vivant, la tentation est grande de revenir au même répertoire, plus sûr moyen d'assurer le remplissage des salles à 100% : Verdi, Rossini, Mozart sont des valeurs sûres, tandis que Berg ou Hindemith rassemblent moins de suffrages. Hugues Gall, ancien Directeur de l'Opéra de Paris l'avouait : « l'Opéra de Paris monte vingt et un ouvrages lyriques par an, cela peut paraître beaucoup, mais cela n'empêche pas le rétrécissement du répertoire ». Des choix, parfois dictés par le hasard, se trouvent ensuite entérinés

par des mécanismes d'autorenforcement. Dans le domaine des beaux arts, Yves Michaud le résume clairement, dans un article intitulé « Art, politique, pouvoir » : « La démarche est évidemment circulaire : on choisit Lavier parce qu'il est important et il devient important parce qu'il est choisi ».

Tout se passe comme si s'opérait une fuite devant l'ampleur des choix potentiels : l'étroitesse du domaine des consommations culturelles effectives se conjugue paradoxalement avec l'ampleur du champ du possible. Comment le comprendre ? Les goûts et les inclinations personnelles ne sauraient suffire à rendre compte de cet écart croissant entre la diversité offerte et celle qui est consommée. Des obstacles de différente nature empêchent certaines catégories de personnes de jouir des avantages de la diversité : prix, coûts et complexité de l'information, barrières socioculturelles, éloignement physique de l'offre, excessive dispersion des lieux de vente.

Comment faire en sorte que cet écart se réduise, qu'il cesse de se creuser au fil du temps ? On est renvoyé aux politiques culturelles. Il s'agit d'agir sur les conditions individuelles et sociales de la diffusion d'un côté, et de l'accès d'un autre côté. En effet, les politiques culturelles axées sur la diversité procèdent du constat que la production culturelle tend naturellement à substituer des biens standardisés à des biens plus innovants. L'analyse économique permet d'éclairer ce point. D'un côté, dans le secteur privé, l'incertitude radicale qui pèse sur l'avenir artistique et/ou commercial des biens culturels, biens uniques ou prototypiques, conduit à tenter de nombreuses aventures. Comme dans un jeu de loterie, on espère qu'un des titres proposés, qu'une des œuvres soutenues et exposées, remporteront un succès auprès du public. Mais rien ne l'assure ; c'est la propriété du « on ne sait jamais » mise en évidence par l'économiste américain Richard Caves. D'un autre côté, dans le champ des biens non marchands, la crainte de passer à côté d'un projet artistique important conduit à une très grande difficulté à trier, et à assumer ses choix. C'est ainsi que l'on peut comprendre la propension au saupoudrage des subventions ou au soutien public automatique. La diversité mène ainsi à la fragmentation de l'offre, à l'illisibilité de cette offre, et au repli sur les best-sellers, les tops, les « valeurs sûres » ; elle se traduit par un écart croissant entre le nombre des titres offerts et consommés, et procède *in fine* des spécificités de l'économie culturelle ; on est ainsi ramené à la thématique de l'exception que l'on pensait dépassée !

Politiques européennes

Partout en Europe des politiques ont pu être menées qui visent peu ou prou les objectifs de soutien à l'offre et de démocratisation des consommations. Si les modèles d'intervention publique sont hétérogènes, alliant selon des équilibres différents l'incitation au financement privé et la subvention, l'encadrement législatif souple ou plus contraint, aucun pays d'Europe ne néglige totalement la culture dans son programme d'intervention. Les lignes de partage portent sur le montant de l'effort public, sur l'articulation entre l'échelon central et les échelons locaux, sur les priorités effectives, et sur les incitations offertes à la sphère privée. Une première ligne clivage oppose les pays dans lesquels l'essentiel de l'intervention se produit au niveau régional (Espagne, Italie), ou dans le cadre d'un Etat

fédéral (Allemagne, Autriche, la Belgique occupant une place à part) et les pays centralisés, qui, pour la plupart, tentent une troisième voie à travers un équilibre parfois instable entre les différents niveaux de l'action publique (Italie, Suède, Pays-Bas, Portugal, France). On y retrouve certains des traits de la politique culturelle mise en place après la chute du Mur en Lituanie et en Hongrie. C'est un Etat plus fort encore qui prévaut en Finlande (comme en Estonie) et surtout en Irlande (tout comme en Slovaquie, et en Lettonie). L'autre ligne de clivage oppose les pays qui ont mis en place des structures d'experts (Royaume-Uni, Pays-Bas, Scandinavie) et dans lesquels le ministère intervient peu, et les pays dans lesquels l'Etat ou les collectivités locales demeurent dominants dans la prise de décision en matière de soutien à des organismes et à des projets artistiques et culturels (France, Italie).

Perspectives

Les modèles existent ; leur hétérogénéité est source de richesse. Pourquoi évoquer un renouveau nécessaire ? D'une part, parce que la politique d'exception peine à se frayer un chemin dès lors que la culture, en étendant son domaine, perd en spécificité. Ne parle-t-on pas aujourd'hui d'industries créatives, mêlant des biens comme le design, la mode, la cuisine, etc. au champ déjà très vaste de l'économie culturelle ? D'un autre côté, comme on l'a vu, la diversité, concept séduisant et consensuel, ne constitue pas un concept suffisamment structurant pour les politiques culturelles. Sans nul doute, plus fondamentalement, c'est la question des politiques culturelles face à la réalité des pratiques artistiques qui se trouve posée.

Il me semble que nous vivons une tension entre plusieurs tendances.

En premier lieu, les productions culturelles et artistiques ont un caractère local très marqué. Peu d'entre elles circulent. En toutes sortes de domaines, on aperçoit le caractère fortement national des pratiques culturelles. En 2006, la part du cinéma européen est de 27% dans l'Union européenne, et celle du cinéma américain est de 71%. On le sait, la recherche d'une large part de marché, qui éventuellement aille au-delà des frontières, implique une certaine uniformisation des biens et services produits, afin qu'ils s'adressent à des publics de masse. De ce point de vue, le cinéma américain, et les séries télévisées plus encore aujourd'hui, ont contribué à forger un imaginaire collectif mondialisé qui ouvre la voie à l'attrait pour un mode de vie et des produits culturels dont l'amortissement passe par les recettes générées à l'exportation. Les politiques publiques, bien que fortement structurées et très actives en ce domaine, n'ont pu renverser cette polarisation ; le cinéma européen n'existe pas, et les cinémas nationaux des pays européens voyagent fort peu d'un pays à un autre.

Dans le champ de l'art contemporain, la dimension nationale des foires se vérifie d'année en année, malgré l'effort de leurs commissaires. Les acheteurs sont bien souvent enclins à privilégier les artistes de leur pays. Renverser cette propension, si tant est qu'il faille le faire, serait une œuvre de bien longue haleine.

Dans le même temps où la dimension nationale de la culture ne cesse de s'affirmer, le commerce culturel peut aider la création : il élargit la taille de son marché potentiel et permet ainsi,

pour reprendre l'expression de l'économiste américain Tyler Cowen, d'échapper à la « tyrannie de la localisation ». Si la globalisation réduit la diversité *entre* les sociétés, en opérant une sorte de banalisation des œuvres, objets d'un plus petit commun dénominateur culturel, elle favorise la diversité *à l'intérieur* des sociétés, en augmentant le « menu de choix » disponible pour chacune des sociétés engagées dans les échanges interculturels. La mondialisation, comme en d'autres domaines, pousse plus que jamais à la création d'une sorte de star system planétaire (Harry Potter, Prince, mais aussi Luciano Pavarotti ou Nathalie Dessay), à côté duquel se développent des « niches » abritant des productions locales.

Le dernier mouvement, celui de la dématérialisation, permet une circulation mondiale de biens numériques non marchands, dont on ne sait encore si elle est porteuse de diversité ou d'appauvrissement de la création. La dématérialisation substitue au mouvement des hommes l'individualisation des pratiques culturelles ; elle déconstruit pour une part les modes traditionnels d'intermédiation et de prescription ; elle bouscule les clivages anciens entre production et consommation culturelle. Elle brouille les frontières entre l'écrit, l'image fixe ou animée et le son. Elle impose de repenser la politique culturelle.

Face à des changements aussi importants, et plus que jamais, les principaux défis relèvent des formations et des apprentissages, de l'accompagnement des projets les plus innovants, de la circulation des hommes et des femmes. Pour le reste, le protectionnisme culturel me semble obsolète, et le clivage financement privé/public dépassé, la manne privée se voyant stimulée par des incitations fiscales et des rémunérations symboliques à présent bien acceptées. L'heure est aux coopérations, aux initiatives, à l'hybridation des cultures, au nomadisme des œuvres. Et peut-être au désordre créateur.