

Une analyse sociopolitique du financement de la culture

Jean-François HUSSON

Secrétaire général du Centre de Recherche en Action publique, Intégration et Gouvernance
Chercheur associé CRIS – Université de Liège

Préambule – un événement culturel révolutionnaire...

Rappelons que l'élément déclencheur de la Révolution belge fut une représentation de *La Muette de Portici*, opéra d'Aubert créé en 1828, donnée au Théâtre de la Monnaie, à Bruxelles, le 25 août 1830, le public se répandant en ville en reprenant l'air :

« *Amour sacré de la patrie,
Rends-nous l'audace et la fierté ;
À mon pays je dois la vie.
Il me devra sa liberté. »*

1. Introduction – tentative de définition d'un périmètre pertinent

La gestion des politiques culturelles est éminemment liée aux situations nationales, qu'il s'agisse du système politique (systèmes de partis, organisation politique de l'Etat,...) ou de la configuration sociologique (problématique multiculturelle, ...).

Les définitions de culture ou d'activités culturelles sont multiples. Dans son intervention lors d'une table ronde, Malgorzata Moleda-Zdziech a résumé quelques définitions fournies par la sociologie, question sur laquelle est revenu M. Hurztel en introduction à la table ronde « La cohésion économique, sociale et territoriale : la culture comme facteur de développement ». M. Chantepie a quant à lui livré une approche statistique. Ces approches, vers lesquelles nous renvoyons, pourraient être complétées par une approche administrative consistant à recenser, sur la base de la législation et de l'organisation administrative interne, les matières relevant du Ministère de la Culture.

Une telle approche semble *a priori* pertinente dans le cadre d'une analyse basée sur les politiques publiques, en faisant l'hypothèse que l'arrangement politico-administratif – dont les attributions ministérielles – en est quelque part la concrétisation. Sans approfondir la question, cela permet toutefois de constater par exemple que :

- l'architecture relève en France du Ministère de la Culture, ce qui n'est pas le cas en Belgique ;
- dans d'autres pays (Slovaquie, Roumanie, Grèce notamment), l'administration des cultes relève du Ministère de la Culture tandis qu'elle appartient au Ministère de la Justice ou de l'Intérieur dans d'autres pays ;
- en Belgique francophone, la Communauté française, compétente en matière d'enseignement et de culture, a transféré la compétence « patrimoine » à la Région wallonne.

La présente contribution se concentrera sur les activités et institutions culturelles bénéficiant d'un financement public, direct ou indirect. Ces interventions, pesant sur les budgets publics au travers de dépenses ou de moindres recettes, et leur cadre constitueront le cœur de ce texte. En dépit de leur intérêt, les retombées économiques du secteur culturel au sens large (création d'emplois, impôt sur le revenu en découlant, impôt sur le bénéfice des entreprises concernées,

taxes diverses –notamment des collectivités locales– sur les activités culturelles, notamment sur les complexes cinématographiques¹,...) ne seront pas non plus détaillées.

Les raisons d'un financement public seront rapidement abordées par un éclairage économique, tandis que la suite de l'exposé mobilisera davantage les ressources théoriques de la sociologie de l'action publique.

2. Un éclairage économique

Quels sont les éléments justifiant un financement public de la culture ?

Sans explorer en détail la littérature économique, bornons-nous à relever que, dans leur typologie bien connue, Musgrave et Musgrave (1989, 1^{ère} éd. 1973) considèrent que l'Etat, comme agent économique, a trois principales fonctions : l'allocation, la distribution et la stabilisation. La fourniture de biens publics (notamment locaux) relève de la fonction allocative (cf. aussi King, 1984 : 7).

King (1984 : 10 et suiv.), évoquant plus particulièrement les biens publics locaux, préfère aux habituelles caractéristiques de non-rivalité et de non-exclusion retenir comme définition des biens publics les biens pour lesquels il a été décidé de financer la production non pas par un prix fixé par le marché mais bien par le budget, c.-à-d. des dépenses publiques financées par des taxes dépendant de la capacité de paiement du contribuable et non de l'usage qu'il fait du bien public local (King, 1984 : 12). Il considère également qu'il appartient aux autorités de fournir les biens pour lesquels une exclusion par les prix serait néfaste – le financement s'opérant alors par des taxes et des transferts (voir aussi Husson, 1990 : 87).

Dans le cadre de cette fonction allocative figure également la promotion des *merit goods*, à savoir des biens publics dont les autorités souhaitent voir augmenter la consommation pour l'une ou l'autre raison : politique distributive, différence entre les acheteurs et les consommateurs (ex. : les parents par rapport aux enfants en matière d'enseignement), ignorance des consommateurs quant aux bienfaits d'un bien public local, etc. Les principaux moyens d'intervention sont ici la réglementation, les campagnes d'information et des taxes sélectives (King, 1984 : 8).

Pour Musgrave & Musgrave (1989 : 55-58), les *merit goods* renvoient aux préférences de la communauté, lesquelles prennent le pas sur les choix individuels dans des cas où une intervention budgétaire peut se justifier.

Ainsi, un financement public de la culture (ou, du moins, de certaines activités culturelles) peut se justifier par une production qui serait insuffisante si elle était laissée aux seules lois du marché, par les externalités positives qui en découlent, par le bénéfice qu'en tirent des groupes de la population qui ne sont pas à même de se prononcer (p. ex. les enfants) ou par la prise en compte de préférences minoritaires, afin de ne pas laisser la seule majorité décider de la production en la matière.

Les externalités positives peuvent être la promotion des valeurs universelles, la contribution à l'attractivité des territoires, la conservation ou le développement d'un capital social, la contribution à la créativité et au développement du capital humain, et, plus généralement, une contribution à la cohésion sociale². Ce sont ces spécificités qui permettent, pour le droit

¹ Rappelons les propos du général De Gaulle selon lesquels Brigitte Bardot rapportait plus à la France que la régie Renault. A un niveau local, la fiscalité dont l'assiette est liée à la culture génère parfois des recettes non négligeable – c'est par exemple le cas de la commune de Braine l'Alleud (Brabant wallon, Belgique) où les seules recettes liées au complexe cinématographique représentent 1,2% des recettes ordinaires.

² Sur ces divers éléments, voir la contribution de M. Arnaud.

européen, d'organiser une subvention de certaines activités culturelles (voir à ce sujet la contribution de M.C. Steckel).

3. Une approche de politique publique

Quoiqu'apparemment moins sensible à clarifier que les termes « culture » ou « religion », le concept de « politique publique » donne également lieu à nombre de définitions. Une des plus simples (et pourtant loin d'être simpliste) est celle de Dye (1976, cité par Lascoumes & Le Galès, 2007 : 11), considérant qu'une politique publique est « tout ce que les gouvernements choisissent de faire ou de ne pas faire ». De leur côté, Knoepfel, Larrue et Varone (2006 : 29) définissent une politique publique comme « un enchaînement de décisions ou d'activités, intentionnellement cohérentes, prises par différents acteurs, publics et parfois privés, dont les ressources, les attaches institutionnelles et les intérêts varient, en vue de résoudre de manière ciblée un problème défini politiquement comme collectif³. Cet ensemble de décisions et d'activités donne lieu à des actes formalisés, de nature plus ou moins contraignante, visant à modifier le comportement de groupes sociaux supposés à l'origine du problème collectif à résoudre (groupes cibles), dans l'intérêt de groupes sociaux qui subissent les effets négatifs dudit problème (bénéficiaires finaux)⁴. »

Les politiques publiques vont être mises en œuvre au travers d'instruments. La littérature théorique détermine de 5 à 6 catégories d'instruments, comme le présente schématiquement le tableau 1, qui présente une analyse bien connue de la littérature (Hood, 1983 – actualisé par Hood & Margetts, 2007), laquelle a été reprise et adaptée par Howlett & Ramesh (1993: 87-117, non repris dans ce tableau) et par Lascoumes & Le Galès (2004). La typologie de Bemelmans-Videc, Rist & Vedung (2007/1998) est une autre source intéressante, notamment par le recours à des images fortes (« *carrots, sticks & sermons* »). Ces divers auteurs identifient clairement les instruments financiers.

Tableau 1. Catégories d'instruments de politique publique

	Hood & Margetts (2007)	Bemelmans-Videc <i>et al.</i> (1998, rééd. 2007)	Lascoumes & Le Galès (2004)
Pouvoir légal des autorités	<i>Authority</i>	Instruments de régulation (“bâtons”)	Instruments législatifs et réglementaires
Information	<i>Nodality</i>	Instruments d'information (“sermons”)	Instruments informatifs et communicationnels
Monnaie/ Finances	<i>Treasure</i>	Instruments économiques (“carottes”)	Instruments économiques et fiscaux
Organisation	<i>Organization</i>	-	-
Autres			Instruments conventionnels et incitatifs
			Normes et standards – best practices

4. Les instruments économiques et fiscaux en matière culturelle

Un essai de classification des instruments économiques et fiscaux, pour reprendre le terme utilisé par Lascoumes & Le Galès (2007), a été établi dans le cadre d'une étude menée en

³ Nous n'aborderons pas à ce stade la question de la définition du problème public.

⁴ Pour d'autres définitions, voir notamment Lascoumes & Le Galès (2007) ou Knoepfel *et al.* (2006 : 28).

2009 par le Centre Interuniversitaire de Formation Permanente (CIFO) pour l'Observatoire des Politiques Culturelles (Communauté française de Belgique)⁵.

Cette classification s'articule autour de 6 catégories :

a) Le financement par des sources budgétaires

- Les subventions générales et les subventions spécifiques
 - Les subventions générales non affectées (dont l'utilisation est laissée dans une large mesure à la discrétion du bénéficiaire) et les subventions spécifiques (dont l'affectation est déterminée par l'autorité subsidiaire) peuvent avoir des effets différents. Peuvent y être jointes certaines subventions particulières comme les subventions de support au démarrage de projets, les prix, concours, etc.
- Les « matching grants »
 - Les pouvoirs publics financent l'institution à concurrence des fonds qu'elle a pu mobiliser par ailleurs auprès de sponsors ou du public (éventuellement en complément d'un incitant fiscal).
- L'obligation d'affectation artistique
 - Dans certains pays, un pourcentage (généralement 1%) du budget affecté à la construction d'un immeuble public doit être affecté à des œuvres d'art.
- Le sponsoring public
 - Les pouvoirs publics sponsorisent certaines institutions ou, plus souvent, des manifestations culturelles.
- La recherche et l'obtention de subsides européens
 - Plusieurs sources de financement sont possibles au niveau européen.
- La mobilisation de moyens budgétaires autres que ceux de la culture
 - Dans certains pays, les institutions culturelles peuvent bénéficier de personnel subsidié dans le cadre de programmes d'aide à l'emploi, avoir recours à des crédits « tourisme » ou « économie d'énergie » p. ex., etc.

b) Les interventions non budgétaires des pouvoirs publics

- Les questions de trésorerie
 - Une liquidation de trésorerie tardive peut générer des problèmes pour les institutions culturelles, lesquelles doivent se financer auprès d'organismes bancaires, ce qui est générateur de charges d'intérêt ; il peut y être remédié par des avances, une liquidation régulière des subventions, etc.
- L'octroi de la garantie des pouvoirs publics
 - L'octroi d'une telle garantie permet aux institutions culturelles de se financer à un taux d'intérêt moindre auprès des organismes bancaires.
- La simplification des procédures budgétaires
 - Des procédures budgétaires simples –sans toutefois éluder les mécanismes de contrôle indispensables– permettent de libérer du temps pour la gestion et la recherche de sponsors.

⁵ CIFO (2009), « Compilation commentée de la littérature portant sur le soutien public et privé à la culture par d'autres voies et moyens que la subvention publique directe », non publiée. Les paragraphes suivants sont, pour l'essentiel, tirés de cette étude, avec l'autorisation de M. Philippe Pépin, co-directeur de recherche à l'Observatoire des Politiques Culturelles de la Communauté française.

- L'aide à la gestion
 - La recherche de bonnes pratiques en matière de gestion peut permettre d'utiliser plus efficacement une intervention budgétaire donnée.
- c) Le financement par des sources extra-budgétaires mais liées aux pouvoirs publics
- Le financement par les organismes -le plus souvent publics ou parapublics- de jeux tels que les loteries
 - Une partie des bénéfices réalisés par les organismes de jeux est affectée à des institutions et/ou événements culturels.
 - L'octroi de prêts à taux préférentiels pour l'acquisition d'œuvres d'art
- d) Le financement par des organisations ou personnes privées
- Le sponsoring privé / mécénat
 - Des entreprises, associations ou fondations sponsorisent, de manière ponctuelle ou structurelle, des institutions et/ou manifestations culturelles. L'appui peut être financier ou en nature. Ces interventions peuvent être à visée commerciale, d'autres plus « philanthropiques ». Certaines associations ou fondations peuvent avoir pour but précis une telle aide à la culture voire à une institution ou manifestation spécifique. Pour se limiter ici à cet exemple, les fondations peuvent être d'origines et de natures diverses (commerciale, gouvernementale, ...).
- e) La mobilisation des ressources propres des institutions et organismes culturels
- L'exploitation des droits de reproduction dont sont détentrices les institutions culturelles
 - Les institutions culturelles sont détentrices d'œuvres dont les droits peuvent faire l'objet d'une exploitation.
 - Vente sur le « marché » / politique tarifaire
 - Cette question renvoie notamment à l'élasticité du prix, aux débats autour de la gratuité, à des expositions temporaires avec prix différenciés, à la possibilité de répondre à des demandes extérieures (location de locaux, visites, manifestations, ...).
 - La mobilisation du public
 - Certaines institutions comptent un grand nombre de membres dont les cotisations et contributions constituent une source de recettes substantielle.
 - Les recettes annexes des institutions culturelles
 - Les recettes provenant des cafétérias, magasins, voire des parkings, peuvent constituer un appoint non négligeable.
 - Les partenariats publics-privés
 - De tels partenariats peuvent prendre diverses formes, avec une implication du secteur privé dans la gestion (et le financement) des institutions culturelles.
- f) Les interventions fiscales
- Les « tax incentives » et « tax reliefs »
 - Des mesures fiscales encouragent le soutien privé à la culture, le plus souvent en rendant les dons déductibles de la base imposable voire, plus rarement, de

l'impôt. Il peut aussi s'agir d'encourager l'investissement dans le secteur culturel par divers mécanismes fiscaux.

- Les cotisations ciblées
 - Citons par exemple une taxe sur la publicité télévisée affectée à la création cinématographique ou à l'édition ou une taxe sur la vente de produits culturels affectés à un Fonds finançant la culture.
- La fiscalité sur le patrimoine (dont les droits de succession)
 - Cette question couvre la prise en compte de biens culturels dans l'établissement d'une succession, les moyens permettant la conservation de collections culturelles, la possibilité de s'acquitter de droits de succession au moyen d'œuvres d'art, ...
- L'affectation fiscale
 - Le contribuable a la possibilité d'affecter une partie de l'impôt sur le revenu (soit l'impôt qui lui est propre, soit de l'impôt sur le revenu global) à certaines fins, notamment culturelles⁶.
- Taux de TVA réduit
 - Un taux de TVA privilégié peut être appliqué pour les biens culturels.

5. Deux idéaux-types d'intervention publique et leurs limites

Deux idéaux-types, volontairement schématiques, peuvent être considérés. D'une manière générale, et sans entrer dans des nuances, ces idéaux-types valent pour les interventions étatiques hors des fonctions régaliennes de l'Etat.

Le premier renvoie à la situation prédominante en Belgique et en France et se caractérise par un financement essentiellement public, au travers de subventions octroyées par le pouvoir public. Celui-ci est supposé avoir une vision globale du secteur et pouvoir opérer des arbitrages entre sous-secteurs (p. ex. arts de la scène *vs* bibliothèques), espaces territoriaux, etc. Si cette vision globale de la répartition est le point fort de cet idéal type, son principal point faible est le rôle central joué par les pouvoirs publics ; par exemple, les théories relatives à la décision politique peuvent expliquer un financement privilégié de secteurs ou opérateurs dont les activités sont susceptibles d'assurer une certaine visibilité aux politiciens les finançant.

Le second renvoie davantage à la situation dans des pays tels que la Grande-Bretagne ou les Etats-Unis. Le financement de la culture, comme celui d'un large champ du secteur socio-sanitaire (cf. le secteur non profit⁷), repose pour une large part sur un financement « privé », c.-à-d. résultant de dons, du mécénat et de sponsoring provenant tant de personnes privées que d'institutions à but non lucratif (fondations, ...) et d'entreprises privées. Une telle approche est davantage micro : chaque donateur sait ce qu'il donne, chaque institution sait ce qu'elle reçoit ; les acteurs (donateurs, bénéficiaires, pouvoirs publics) n'ont toutefois pas de vision globale de l'allocation ainsi opérée (ou seulement partiellement et *a posteriori*). Ce financement privé est tributaire de divers éléments : capacité de financement des acteurs privés, priorités établies par ces acteurs en termes de secteurs, d'opérateurs ou d'événements, recherche de visibilité par les donateurs institutionnels, etc.

⁶ Ce mécanisme, sous diverses variantes, est également utilisé pour financé les cultes dans plusieurs pays européens.

⁷ Concepts à distinguer de celui d'économie sociale, largement utilisé en Belgique et en France, ou de secteur « non marchand ». Voir définitions en fin d'article.

L'absence de vision globale peut également mener à une situation où l'agrégation des allocations des donateurs individuels ne correspond pas nécessairement à l'allocation globale telle que ceux-ci l'auraient le cas échéant souhaité. C'est ce que j'appellerais le syndrome Jospin, en référence aux élections présidentielles françaises de 2002 : à l'issue du premier tour qui avait vu l'élimination du candidat socialiste Lionel Jospin, un certain nombre d'électeurs et de personnalités consternées de voir le 2^e tour se jouer entre un candidat de droite, Jacques Chirac, et un candidat d'extrême-droite, Jean-Marie Le Pen, déclarèrent qu'ils regrettaient de s'être abstenu ou d'avoir voté pour un des autres candidats de gauche lors du 1^{er} tour.

Ces deux idéaux-types appellent une série de remarques et de critiques.

1. Il est rare qu'il y ait un unique décideur public omnipotent et omniscient. Le financement de la culture est en effet, le plus souvent, partagé entre le pouvoir national/fédéral, les pouvoirs locaux et les niveaux intermédiaires, comme p. ex. les régions françaises. Si les concertations formelles et informelles entre niveaux de pouvoir existent et fonctionnent plus ou moins bien selon les pays et les cas, une institution culturelle peut toutefois être confrontée à une réorientation des priorités budgétaires (au profit d'un autre secteur culturel ou suite à des mesures d'économies) d'un niveau de pouvoir sans que cela soit compensé par une autre autorité. De même, les échanges d'information entre autorités peuvent avoir lieu *a posteriori*, laissant les institutions culturelles dans l'expectative pendant un ou deux exercices budgétaires.

Le Tableau 2 permet de constater d'une part la répartition différenciée entre Etat central ou fédéral, niveaux intermédiaires (qu'il s'agisse de structures fédérales ou décentralisées) et municipalités et d'autre part le grand nombre d'opérateurs impliqués.

Tableau 2. Exemples de répartition des financements entre sous-secteurs des administrations publiques

Pays	Interventions par niveau de pouvoir
Belgique (dépenses culturelles et sportives, 2007) (a)	Etat fédéral : 133 millions EUR (avec la Loterie nationale) Communautés, Régions et Commissions communautaires : 2375 milliards EUR Provinces : 223 millions EUR Municipalités : 1467 millions EUR
Espagne (2008) (b)	Etat : 880 millions EUR (0,09% du PIB) Communautés autonomes : 1807 millions EUR (0,18% du PIB) Municipalités : 3245 millions EUR (0,33% du PIB)
France (dépenses consolidées, cultures, loisirs et culte, 2005) (c)	Etat et organismes divers de l'administration centrale : 6,4 milliards EUR Pouvoirs locaux (municipalités, départements, régions) : 19,1 milliards EUR
Italie (2006/2009) (d)	Ministère de la culture (2009) : 1719 millions EUR (0,23% du budget) Provinces (2006) : 275 millions EUR Municipalités (2006) : 2520 millions EUR
Pays-Bas (dépenses brutes pour la culture, hors sports et loisirs, 2007) (e)	Etat : 1696 millions EUR Provinces : 390 millions EUR Municipalités : 1760 millions EUR
Slovaquie (2009) (b)	Ministère de la culture et autres ministères : 241 millions EUR Régions : 60 millions EUR Municipalités : 193 millions EUR

Sources :

- (a) Husson J.F., Houdart C., Paindavoine I. (2010), « Un bilan de la culture en Belgique », *Faits & Gestes*, n° 35, en ligne : http://orbi.ulg.ac.be/bitstream/2268/90258/1/faits_%26_gestes_35%20JF%20Husson.pdf
- (b) D'après les réponses aux questionnaires remplis par les membres du réseau EUROPA.
- (c) http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&ref_id=ip1102#inter1.
- (d) Ministero per i beni e le attività culturali (2009), *Culture in Italy – Basic figures*, Roma : Gangemi editore.
- (e) <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=70130ned&D1=a&D2=a&D3=l&HD=080519-1104&HDR=G2,G1&STB=T>

2. Comme le montre le Tableau 2, les pouvoirs locaux (et en particulier les communes) sont dans la plupart des pays un des principaux financeurs du secteur culturel. Considérons la commune A qui souhaite mener une politique culturelle particulièrement dynamique et décide de créer une institution culturelle d'envergure. Pour ce faire, elle obtient des financements de l'Etat fédéral/central, voire des niveaux intermédiaires, mais une part substantielle du financement de l'investissement et/ou du fonctionnement lui revient et est donc à charge de ses ressources propres, dont la fiscalité. Or, les communes voisines B, C et D sont dirigées par des exécutifs qui ne souhaitent pas mener de politique culturelle ; pourtant, une partie des habitants de ces communes, p. ex. ceux n'ayant pas voté pour les majorités en place ne menant aucune politique culturelle, est demanderesse d'activités culturelles et utilise les services/activités de l'institution culturelle de la commune A. L'hypothèse peut être formulée que les montants payés par ces derniers (droits d'inscription/d'entrée, ...) sont inférieurs au coût marginal généré par leur participation. En pareil cas, il convient le cas échéant de préserver une part de financement national/fédéral, voire des niveaux intermédiaires, suffisante que pour :

- éviter de dissuader la commune A de créer une institution culturelle dont bénéficieraient des habitants d'autres communes ;
- réduire la charge de fiscalité locale pesant sur les habitants de A suite à l'accès d'habitants d'autres communes à l'institution culturelle de A ;
- éviter que chaque commune ne crée sa petite institution, ce qui multiplierait le nombre de petites infrastructures et entraînerait une allocation non optimale des ressources publiques (notamment via un coût agrégé relativement élevé pour la collectivité).

Ces questions d'externalités⁸ doivent dès lors être prises adéquatement en compte dans les mécanismes de financement instaurés par les autorités supérieures à destination des pouvoirs locaux.

3. La culture se caractérise le plus souvent par une absence de standard minimal de services. Par exemple, si chaque commune doit organiser un service d'état civil, un enseignement primaire ou encore, dans certains pays, une permanence de police, nous n'avons pas connaissance de législation nationale stipulant des obligations précises en matière d'offre culturelle (lesquelles pourraient p. ex. se traduire par l'obligation d'organiser une bibliothèque publique dans toute les communes ou la présence d'une institution théâtrale dans les communes chefs lieux de provinces/de départements ou de plus de 150 000 habitants).

4. En dehors de l'industrie culturelle⁹, les institutions culturelles relèvent du secteur public ou du secteur associatif non lucratif. Même les institutions (ou secteurs) qui ne

⁸ Dans le cas présent, externalité positive pour les habitants des communes autres que A qui bénéficient de l'institution culturelle sans devoir payer pour celle-ci ou en payant un prix inférieur au coût de leur participation.

⁹ Voir la contribution de M. Chantepie.

se trouvent pas dans une situation de marchandisation de leur domaine d'activité se trouvent confrontées à des contraintes de marché et/ou de concurrence :

- a. contraintes de marché car l'offre culturelle proposée doit obtenir une certaine participation, sous peine de recettes insuffisantes ou de refus de l'autorité subsidiaire de financer des activités ne recueillant pas ou peu de public ;
 - b. concurrence car les financements peuvent venir d'appels à projets ou de crédits budgétaires limités, attribués après une sélection des demandes/projets introduits par les opérateurs culturels ; dans le cadre des systèmes permettant l'affectation à la culture d'un pourcentage de l'impôt sur le revenu (Hongrie, Slovaquie,...), il y a une concurrence entre cette affectation et la non affectation à la culture¹⁰ ; dans les divers systèmes de dons, mécénat et sponsoring, les opérateurs entrent aussi en concurrence par rapport à des moyens limités ;
 - c. enfin, des produits gratuits ou payants (notamment via l'internet) peuvent se substituer à des services culturels à la collectivité (bibliothèque, médiathèque, ...).
5. A l'origine, certains arts n'étaient guère financés par les pouvoirs publics. Toutefois, certains auteurs ou artistes étaient financés par le prince ou des mécènes. Le financement public peut être considéré comme la reconnaissance du statut de *merit good* des biens culturels, afin d'en favoriser la diffusion. D'aucuns considèrent toutefois que les catégories de population qui bénéficient de l'offre culturelle n'ont guère changé au cours des dernières décennies et que la « démocratisation » de la culture ne s'est guère opérée ou doit être relativisée. Le débat est vaste et n'est pas neuf¹¹ ; nous renvoyons à et égard vers d'autres contributions.
6. Des approches idéologiques et/ou les contraintes budgétaires ont amené à une réduction des crédits budgétaires destinés à la culture dans plusieurs pays¹². Les mesures d'austérité découlant de l'impact de la crise économique sur les recettes publiques ont renforcé ce phénomène. Cela amène à un recours accru aux dons (le cas échéant avec incitant fiscal) et au sponsoring des entreprises publiques, parapubliques ou privées, d'où les risques suivants, outre la concurrence déjà évoquée ci-dessus :
- les moyens affectés au sponsoring ou mécénat peuvent évoluer en fonction des circonstances économiques et peuvent dès lors se contracter au moment où les finances publiques sont à la peine ;
 - les activités ou événements culturels permettant une certaine visibilité du parrainage auront davantage de probabilité d'obtenir un soutien financier que des initiatives « moins visibles » mais peut-être plus importantes, par exemple, en matière de démocratisation de l'accès à la culture.

Cependant, il est indéniable que la diversité des sources de financement contribue à une plus grande indépendance et à une plus grande sécurité financière¹³.

¹⁰ Les réponses au questionnaire concernant la Slovaquie, où il est possible d'affecter 2% de l'impôt sur le revenu à la culture, soulignent que seuls 6% des contribuables recourent à cette possibilité.

¹¹ Par exemple, en 1980, Mendras (1980 : 34) écrivait que l'enseignement secondaire, bien qu'ouvert à tous, n'était pas le même pour tous et ne conduisait pas tous les élèves à la même position sociale ; il soulignait qu'il en était de même pour la culture : « Il faut être cultivé pour apprécier la culture ; par conséquent, les visiteurs de musée sont presque tous bacheliers, et les bacheliers s'étant multipliés dans les générations récentes, le public potentiel s'est développé d'autant et la fréquentation des musées a augmenté de plus de moitié en dix ans ».

¹² Aux Pays-Bas, l'objectif est que 17,5% des recettes soient obtenues par les institutions culturelles elles-mêmes à partir de 2013.

¹³ Il est également possible que plusieurs canaux de financement se contractent simultanément.

7. La politique culturelle peut être menée en lien avec d'autres politiques. On a évoqué la cohésion sociale, citons également la façon dont certaines régions en déclin ou ralentissement économique tentent de se positionner en matière culturelle pour retrouver notoriété et attractivité (Lille capitale culturelle, musée Guggenheim à Bilbao, etc.). D'autres liens susceptibles d'être évoqués portent sur la conservation du patrimoine ou encore de la « diplomatie culturelle » ou économique¹⁴.
8. Une société multiculturelle (cf. la contribution de M. Paumier) implique la présence de plusieurs cultures. La question de l'attribution de moyens publics, et comme évoqué précédemment, de la prise en compte pour des demandes minoritaires, est alors sensible et amène à la question de la dotation inégale en ressources matérielles ou cognitives. A cet égard, que l'on me permette d'évoquer un dispositif belge, le Pacte culturel ; ce Pacte, conclu en 1972 et devenu loi en 1973, prévoit notamment :
 « – l'obligation d'associer les diverses tendances idéologiques et philosophiques à la gestion des institutions culturelles publiques ou assimilées ;
 – le droit, pour les associations agréées de toutes tendances idéologiques et philosophiques, d'utiliser les infrastructures culturelles publiques ou assimilées ;
 – l'obligation d'utiliser des procédures objectives et transparentes pour tout soutien financier ;
 – la représentation, proportionnellement à leurs résultats électoraux au niveau des communautés, des différents partis dans les organes d'administration et de gestion des instituts publics de radio et de télévision »¹⁵.
9. Enfin, parler de politique publique amène à poser la question de l'évaluation. La question est difficile (Moulinier, 1999/2008 : 104). Va-t-on évaluer la politique culturelle en termes d'efficacité, c.-à-d. de réalisation des objectifs qui lui ont été assignés ? Ou prendre en compte l'efficience, c.-à-d. la possibilité d'en faire plus pour le même coût ou d'en faire autant à un coût moindre ? Quid de l'équité – entre individus ou entre groupes de la population ? Comment évaluer l'accès à la culture et sa démocratisation ? Quid de la satisfaction des usagers ? Quid du « retour sur investissement » ? A cet égard, je renvoie aux réflexions sur l'évaluation de la formation exprimées lors du colloque d'EUROPA tenu en novembre 2007.

Les principaux arguments développés ci-dessus peuvent être résumés comme suit (Tableau 3.)

Tableau 3. Les modes idéaux types de financement et leurs caractéristiques

	Modèle franco-belge	Modèle anglo-saxon
Idée de base	Financement principalement assuré par des subsides publics	Part prédominante du financement privé (mécènes, dons de particuliers, entreprises).
Vision	Globale / macro <i>mais à relativiser compte tenu du découpage institutionnel</i>	Micro <i>d'où risque d'allocation non optimale</i>
Stabilité du	Stabilité, au moins relative, du financement	Aucune assurance quant à la pérennité du

¹⁴ En Belgique francophone, les missions économiques de la Région wallonne sont régulièrement appuyées par un événement culturel (compétence relevant de la Communauté française), ce qui est rendu possible par une gestion conjointe des relations internationales de la Région et de la Communauté.

¹⁵ D'après l'article sur le Pacte culturel figurant dans le *Vocabulaire politique* proposé sur le site du Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques (CRISP), auquel nous renvoyons pour tout complément d'information (<http://www.crisp.be/vocpol/vocpol.asp?terme=Pacte%20culturel>).

financement	Sensibilité moindre aux variations conjoncturelles de l'économie	financement. Sensibilité aux variations conjoncturelles de l'économie.
Avantages ou critiques ?	Interventions de divers pouvoirs publics Concurrence entre opérateurs pour l'obtention de ressources publiques, <i>a priori</i> déterminées.	Indépendance/autonomie plus importante par rapport aux pouvoirs publics. Concurrence entre opérateurs pour l'obtention de ressources privées, <i>a priori</i> fluctuantes.

10. Conclusions

Plusieurs contributions ont souligné l'importance de la culture en période de crise, évoquant également le lien entre créativité et croissance.

Une des principales questions en matière d'évaluation des politiques publiques est donc le lien qui peut être établi entre les canaux de financement et la stimulation de la créativité. En d'autres termes, certains modes de financement sont-ils plus stimulants que d'autres ? A cet égard, les traditions de même que les liens entre financement et liberté de création varient d'un pays à l'autre¹⁶. Si je m'en tiens aux instruments financiers, force est de constater que les instruments de financement ont un impact sur l'autonomie des institutions culturelles et, directement ou indirectement, sur les artistes, tout comme l'autonomie des municipalités sera fonction de la part de transferts généraux et des recettes fiscales par rapport aux transferts spécifiques. Enfin, la concurrence sous ses diverses formes (par rapport aux pouvoirs subsidiaires, aux sponsors ou au marché¹⁷) exerce aussi une influence incontestable.

En effet, la diversité peut être une richesse, aux plans matériel et immatériel. Les instruments des politiques publiques, dont les instruments de financement, peuvent la stimuler, l'encadrer ou la brider. Pour illustrer ce propos, je clôturerai ce texte comme je l'ai introduit, à savoir par une référence historique : rappelons le retard pris par la France en termes économiques, sociaux et culturels suite à la révocation de l'Edit de Nantes, également appelé Edit de tolérance, par le roi Louis XIV en 1685 : sans même évoquer le triste sort des protestants restés en France, rappelons que plus de 300 000 protestants prendront les routes de l'exil et contribueront à la fortune de leur pays d'accueil, privant la France de nombreux talents.

Références bibliographiques

BEMELMANS-VIDEC M.L., RIST R. C. & VEDUNG E. (ed.) (2007 – 4th edition), *Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments and Their Evaluation*, New Brunswick (NJ), Transaction.

CIFoP (2009), *Compilation commentée de la littérature portant sur le soutien public et privé à la culture par d'autres voies et moyens que la subvention publique directe*. [Etude pour l'Observatoire des Politiques Culturelles de la Communauté française de Belgique. Non publié.]

GUERIN Ph. (2009), « Pratiques et consommation culturelles en Communauté française », *Le Courrier Hebdomadaire du Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques*, n° 2031-2032.

HOOD C. (1983), *The Tools of government*, London, Macmillan.

¹⁶ Il est à cet égard très surprenant d'entendre un Ministre français, quelques jours avant ce colloque d'EUROPA tenu en novembre 2009, évoquer un « devoir de réserve des écrivains ».

¹⁷ Le point de la marchandisation de la culture ne sera pas davantage détaillé, étant largement abordé dans d'autres textes.

- HOOD C. C. & MARGETTS H. Z. (2007), *The Tools of Government in the Digital Age*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- HOWLETT M. & RAMESH M. (2003), *Studying Public Policy*, Oxford University Press.
- HUSSON J.F. (1990), *La répartition du Fonds des communes. Evolution, comparaisons internationales et simulations de répartitions alternatives en Région wallonne*, Namur, Facultés Universitaires N.D. Paix (mémoire).
- HUSSON J.F., HOUDART C., PAINDAVOINE I. (2010), « Un bilan de la culture en Belgique », *Faits & Gestes*, n° 35, en ligne : http://orbi.ulg.ac.be/bitstream/2268/90258/1/faits_%26_gestes_35%20JF%20Husson.pdf.
- KING D. (1984), *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*, London, Allen & Unwin.
- KNOEPFEL Peter, LARRUE Corinne, VARONE Frédéric (2006), *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Zürich, Verlag Rüegger.
- LASCOUMES P. & LE GALES P. (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- LASCOUMES P. & LE GALES P. (2007), *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- MENDRAS H. (1980) (dir.), *La sagesse et le désordre. France 1980*, Paris, Gallimard, NRF.
- MERTENS S. (2001), « Clarification conceptuelle : vers un consensus sur l'usage des termes ? », in ULg, KUL, UCL, *Economie sociale, enjeux conceptuels, insertion par le travail et services de proximité*, Bruxelles, De Boeck, pp. 17-37.
- MOULINIER P. (2008 – 1^{ère} édition 1999), *Les politiques publiques de la culture en France*, Paris, Presses universitaires de France.
- MUSGRAVE R.A. & MUSGRAVE P.B. (1989 – 1^{ère} éd. 1973), *Public Finance in Theory and Practice*, New York, McGraw Hill.

Annexe 1. Définitions

Economie sociale

« L'économie sociale se compose d'activités économiques exercées par des sociétés, principalement coopératives, des mutualités et des associations, dont l'éthique se traduit principalement par les principes suivants :

- finalité de service aux membres ou à la collectivité plutôt que de profit ;
- autonomie de gestion ;
- processus de décision démocratique ;
- primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus ».

(d'après Mertens, 2001 : 22).

L'économie sociale répond ainsi à une double condition négative : elle n'est ni étatique, ni capitaliste. Certaines activités peuvent toutefois être marchandes (p. ex. les coopératives).

Secteur non profit

« Le secteur *non profit* rassemble les entités qui partagent les cinq caractéristiques suivantes :

- ce sont des organisations, c'est-à-dire qu'elles ont une existence institutionnelle ;
- elles sont privées, séparées institutionnellement de l'Etat ;
- elles ne distribuent pas de profits à leurs membres ou à leurs administrateurs ;
- elles sont indépendantes dans la mesure où elles ont leurs propres règles et instances de décision ;

- enfin, l'adhésion à ces entités est libre et elles sont capables de mobiliser des ressources volontaires sous la forme de dons ou de bénévolat ».
(d'après l'Université Johns Hopkins, cité par Mertens, 2001 : 27).
Cette définition renvoie davantage à une réalité nord-américaine.

Secteur non marchand

« Par secteur non marchand, nous entendons l'ensemble des organisations animées d'une finalité non lucrative et qui, en raison de la nature collective des biens et services qu'elles offrent ou parce qu'elles refusent de laisser les lois du marché régir cette production, la valorisent autrement que par la vente à un prix couvrant le coût de production ».

(d'après Mertens, 2001 : 33).

Sur base de cette définition, des institutions publiques, notamment dans le champ socio-culturel, peuvent appartenir au secteur non marchand. Par contre, les coopératives appartenant à l'économie sociale, n'en feront pas partie.

Cette définition peut être également croisée avec celle retenue en comptabilité nationale (qui considérera qu'est non marchande une institution dont moins de la moitié des coûts de production sont couverts par le produit des ventes) ou des définitions établies dans le cadre réglementaire (ainsi, en Belgique, le terme non marchand renvoie généralement à la liste de secteurs établie par l'arrêté royal du 5 février 1997 portant des mesures visant à promouvoir l'emploi dans le secteur non marchand ; y figurent notamment les centres culturels, les bibliothèques, médiathèques et ludothèques, les associations de radiodiffusion et/ou télévision non commerciales, les organismes de formation socio-culturelle,...).

Pour citer cette publication :

Husson, J.-F. (2013). Une approche sociopolitique du financement de la culture. In H. Pauliat (Ed.), *Culture et politiques publiques culturelles en Europe : quelles valeurs à préserver en temps de crise ?* (pp. 111-126). Limoges, France : Presses universitaires de Limoges.
<https://hdl.handle.net/2268/134107>