

Pour une histoire de la politique culturelle qui rompt avec les frontières

Fabio Spirinelli

La politique culturelle d'un pays ne peut pas être saisie sans tenir compte des spécificités nationales, souvent issues d'une longue histoire et du processus de gestation de l'État. Considérons à titre d'exemple un pays voisin du Luxembourg, la France : certains auteurs, comme Xavier Greffe et Sylvie Pflieger dans *La politique culturelle en France* (2015), soulignent l'intervention active de l'autorité centrale et la lient à une tradition qui remonterait déjà aux actions des rois et des princes dans le domaine du mécénat. Cette observation n'est pas entièrement partagée par tous les commentateurs qui préfèrent présenter des analyses plus nuancées. Dans *L'invention de la politique culturelle* (2010), Philippe Urfalino se concentre sur le cas des maisons de la culture en France et met en évidence l'importance des « lieux communs », selon lui l'aspect indispensable à la compréhension de la politique culturelle, laquelle ne peut pas être réduite aux explications courantes comme la « tradition monarchique » (p. 9). Une politique culturelle évolue au cours du temps, elle change d'objectifs et de missions, en fonction de toute une série d'évolutions politiques, sociales, économiques et culturelles.

Nous aurions également pu commencer avec l'exemple de l'Allemagne, dont la politique culturelle se distingue à de nombreux égards de celle de la France. Déjà la structure fédérale confère beaucoup plus de marges de manœuvre aux autorités régionales et locales. Les compétences de la culture se répartissent sur différents niveaux de décision et la constitution allemande ne fixe aucune mission dans ce domaine au niveau national. La nomination d'un responsable du gouvernement fédéral dans les affaires de la culture et des médias (*Bundesbeauftragter der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und Medien*) s'est réalisée malgré le dédain des *Länder*. Notons que ce titre rébarbatif résulte du fait que le gouvernement fédéral n'a pas le droit de créer un véritable ministère de la Culture, en raison de la souveraineté en matière culturelle des *Länder*. Or, si l'État allemand put renforcer son rôle dans la politique culturelle, il ne faut pas perdre de vue qu'en France, il y eut, à l'inverse, une tendance vers une régionalisation de la politique culturelle, par la création de comités régionaux d'action culturelle dans les années 1960 ou encore la mise en place de directions régionales des affaires culturelles (DRAC) en 1977. Pourtant, il s'agit plus d'une déconcentration (l'État créant des administrations régionales sous son égide) que d'une véritable décentralisation (l'État concédant des pouvoirs aux autorités infranationales). Cette dernière n'a lieu qu'à partir de 1983, avec une première loi de décentralisation, qui fixe, entre autres, des compétences obligatoires en matière culturelle des collectivités territoriales.

Ces deux exemples très succincts illustrent que l'analyse des spécificités nationales ne doit pas devenir une collection de clichés nationaux immuables, mais au contraire tenir compte de toutes les nuances. Cet examen ne doit pas non plus se transformer en un récit cantonné aux frontières nationales. Une approche comparative permet de mieux identifier aussi bien les tendances communes que les divergences entre les pays. L'historien allemand Hartmut Kaelble le fait en histoire sociale, par exemple dans sa *Sozialgeschichte Europas* (2007). Au lieu de se concentrer sur l'intégration européenne dans le domaine politique ou économique, il propose de cerner les convergences et divergences entre les sociétés européennes, transcendant même le rideau de fer

en ce qui concerne l'époque de la guerre froide et englobant les pays de l'Europe de l'Est. Pour l'histoire de la politique culturelle, il existe quelques études qui adoptent une approche comparative, en s'interrogeant par exemple sur l'existence d'une politique culturelle nordique. Le volume *Pour une histoire des politiques culturelles dans le monde* (2011), édité par l'historien français Philippe Poirrier, réunit 19 cas d'étude de politiques culturelles nationales, dont 14 sont pourtant européens. Si Poirrier plaide dans son introduction pour une approche comparative, cette anthologie invite plutôt le lecteur à faire lui-même des comparaisons. Seule la postface de Pierre-Michel Menger propose une synthèse en identifiant quatre étapes successives : une première période qui se caractériserait par une vision très restreinte de la culture et l'excellence des arts, suivie d'une tendance vers une décentralisation et un décentrement, à laquelle se succéderait la mondialisation et la défense d'une culture dans toute sa diversité, et finalement le passage des industries culturelles vers les industries créatives. Bien évidemment, ces tendances peuvent s'imbriquer les unes dans les autres, n'apparaissent pas dans tous les pays simultanément et peuvent avoir des intensités différentes en fonction des cadres nationaux.

L'étude des politiques culturelles nationales et leur comparaison sont soutenues par les institutions supranationales, comme le Conseil de l'Europe. Son compendium englobe plus de 40 pays, mais le Luxembourg y est absent. Malgré cette lacune, une analyse comparative s'avère être un bon point de départ pour chercher, au-delà des spécificités nationales, aussi bien des influences transnationales que des tendances communes. Le Luxembourg est certes un cas très pertinent, mais une étude qui irait dans cette voie fait encore défaut. Quelques pistes seront proposées dans la suite pour une histoire de la politique culturelle luxembourgeoise qui transcende les frontières.

Au Luxembourg, la politique culturelle des années 1950 et 1960 se réduit principalement à la distribution de subsides et à la gestion des structures existantes. Cette période voit la promulgation de trois lois qui organisent les institutions culturelles existantes (Bibliothèque nationale, Archives de l'État et Musées de l'État) et fixent les modalités en matière de fouilles et de sauvegarde du patrimoine culturel mobilier. Les gouvernements successifs n'ajoutent pas de nouvelles institutions nationales. Comme en France, la politique culturelle est une annexe de l'éducation : la culture fait partie des missions du Ministère de l'Éducation nationale. Le terme 'culture' ou 'affaires culturelles' n'apparaît même pas dans les titres ministériels jusqu'en 1964, mais la politique culturelle se cache derrière l'expression « Arts et Sciences », en étant non seulement limitée aux arts (dont on ne trouve pas de définition dans les documents officiels), mais aussi associée aux sciences et la recherche scientifique. « Arts et Sciences » comme expression officielle semble être une spécificité luxembourgeoise, même si l'idée de réunir la culture et les sciences se retrouve aussi ailleurs, au sein de l'Unesco, par exemple. Le ministère luxembourgeois de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche qui existait de 2000 à 2009 reprit même cette association sous un autre nom.

La politique menée jusqu'au début des années 1970 met alors l'accent sur la haute culture, les meilleures œuvres, le canon 'classique'. La politique de l'État ne quitte guère la sphère de la culture éducative ou de la haute culture. Outre le patrimoine, l'intervention étatique se limite aux musées, aux bibliothèques et aux archives, comme les lois de cette époque l'illustrent. Lorsque la culture nationale est discutée, elle est couplée à la notion de haute culture et se réduit souvent, au moins

dans les discours des députés et des ministres, à la ‘trinité’ Dicks, Lentz et Rodange, en y ajoutant parfois encore Jean Antoine Zinnen, compositeur de l’hymne nationale. À part quelques variations dues aux contextes nationaux, la conception de la culture ne se distingue au fond pas de celle véhiculée en France ou même en Allemagne. Dans cette dernière, les années après 1945 sont dominées selon le sociologue Gerhard Schulze par le motif de la haute culture (*Hochkulturmotiv*). Le cas luxembourgeois confirme aussi la première période identifiée par Pierre-Michel Menger. L’expression « Arts et Sciences » disparaît progressivement au cours des années 1960. En 1964, l’expression « Affaires culturelles » est ajoutée dans le titre du ministère de l’Education nationale, déjà utilisée en France depuis 1959 suite à la création d’un ministère des Affaires culturelles sous Malraux. Dès 1966, le budget de l’État abandonne « Arts et Sciences » au profit de « Affaires culturelles » pour désigner la partie destinée à la politique culturelle.

Les années 1970 marquent un tournant dans la politique culturelle. En 1974, un nouveau gouvernement de coalition entre le DP et le LSAP arrive au pouvoir. Robert Krieps (LSAP) devient alors ministre des Affaires culturelles. Pour la toute première fois, le Luxembourg est doté d’un ministère explicitement et exclusivement dédié à la culture. De nouvelles impulsions enrichissent la politique culturelle, s’ajoutant à d’autres aspects qui existaient déjà auparavant sans étant systématiquement mis en place. Parmi ces derniers, nous pouvons citer la démocratisation de la culture, déjà mentionnée par les prédécesseurs de Krieps. Cette notion traduit une volonté de rendre les œuvres plus accessibles à la population. Il s’agit d’une politique qui repose fortement sur les institutions culturelles existantes, incitées à aller au-delà de leurs enceintes pour chercher le contact avec le public. Ce fut certes déjà le cas avant 1974 : le Musée d’histoire et d’art, par exemple, organisa des expositions « hors du musée » ou des conférences, et animait même un service d’éducation artistique, comme le rapport d’activité de 1972 l’illustre. Mais ces initiatives, à en croire les rapports, se sont accrues après 1974 : conférences, expositions, interviews et présence dans les médias, participation à des événements culturels, journées portes ouvertes, etc. Le ministère investit également des efforts dans un but d’autopromotion et, afin de mieux faire connaître à la population les différentes institutions culturelles, publie des brochures et livrets d’information, comme *La Vie Culturelle au Grand-Duché de Luxembourg* en 1977. La démocratisation de la culture doit donc permettre à toute la population d’accéder à la « culture traditionnelle », selon le rapport du ministère de 1976.

Krieps et ses conseillers n’inventent pas la démocratisation de la culture. Elle n’est pas non plus une spécificité de la politique culturelle luxembourgeoise. En France, la démocratisation culturelle « fut la véritable charte fondatrice du ministère », selon Philippe Urfalino. Le décret du 24 juillet 1959 portant organisation du ministère chargé des affaires culturelles codifie cette politique, en stipulant parmi les missions « de rendre accessibles les œuvres capitales de l’humanité, et d’abord de la France, au plus grand nombre possible de Français ». Mais elle connaît, vers la fin des années 1960, une remise en question, par exemple en sciences sociales : en 1966, Pierre Bourdieu et Alain Darbel publient *L’amour de l’art* qui se lit comme une critique de la démocratisation. Les événements de mai 1968 la discréditent encore davantage.

La politique culturelle luxembourgeoise porte les marques de cette évolution. Lorsque le ministère de Krieps développe les missions de sa politique vers le milieu des années 1970, donc quelques

années après mai 1968, il reconnaît les limites de la démocratisation de la culture et y ajoute, comme deuxième axe principal, la démocratie culturelle. Dès 1977, les rapports du ministère adoptent explicitement l'expression « développement culturel », qui sert de terme générique englobant autant la démocratisation de la culture que la démocratie culturelle. Le Luxembourg suit ainsi l'exemple de la France. Jacques Duhamel, ministre de 1971 à 1973, introduit le développement culturel comme nouvelle approche. Cette dernière ne rompt pas entièrement avec l'héritage malrucien : elle se substitue à « l'action culturelle » de Malraux, mais inclut la démocratisation culturelle. Elle constitue aussi une réaction aux critiques de celle-ci, et souhaite la compléter par une nouvelle politique. La culture est désormais perçue d'un angle anthropologique, permettant à l'être humain de se situer dans le monde. Elle devrait ouvrir la voie à l'expérimentation. Au Luxembourg, la politique culturelle développée par le ministère reprend ces idées.

Le concept de la démocratie culturelle constitue, quant à lui, un aspect novateur dans la politique culturelle au Luxembourg. Dans sa déclaration gouvernementale de 1948, le Premier-ministre Pierre Dupong l'employa déjà, mais loin de sa signification des années 1970 et sans programme bien défini. Les origines du concept utilisé au Luxembourg dès 1974/75 se retrouvent probablement ailleurs. Même en France, il n'est pas encore entré dans les discours à l'époque (il ne le sera que sous Jack Lang dès 1981). Mais il apparaît déjà dans la *Déclaration d'Arc-et-Senans* en 1972, comme résultat d'un colloque international organisé au préalable d'une conférence intergouvernementale de l'Unesco. Ce document recommande aux gouvernements de « réaliser des conditions d'une « démocratie culturelle » comportant, dans une perspective de décentralisation et de pluralisme, l'intervention directe des intéressés ». La conception luxembourgeoise de la démocratie culturelle s'approche de cette vision : elle ne se résume pas à diffuser les œuvres classiques, mais devrait permettre aux citoyens, quelque soient leurs origines sociales, de participer activement à la culture, de « faire usage de leur potentialité », comme le rapport du ministère de 1975 l'explique. Elle devrait reconnaître la pluralité des expressions et favoriser une réflexion de l'individu sur lui-même et son environnement.

La politique culturelle des années du premier mandat de Krieps (1974 à 1979) s'inscrit donc dans un contexte plus large et ne peut être mieux comprise que lorsqu'on essaie de cerner les influences possibles. En effet, l'aspect socio-culturel introduit par le ministère des Affaires culturelles et l'élargissement de la notion de culture y lié se retrouvent aussi dans la République fédérale d'Allemagne des années 1970, dans le contexte de la *Neue Kulturpolitik* avancée par des personnalités comme Hermann Glaser ou Hilmar Hoffmann. En raison de la structure fédérale du pays, ce mouvement a surtout lieu au niveau communal ou vise avant tout les autorités régionales et locales. Les événements de mai 1968 exercent également une influence indirecte sur la politique luxembourgeoise, à travers la politique française et avec un certain décalage.

L'histoire luxembourgeoise fournit donc de nombreux exemples où l'on peut discerner des tendances communes avec d'autres pays ou des influences transnationales, voire supranationales. Le volet audiovisuel de la politique culturelle du Luxembourg vers la fin des années 1980 en constitue aussi un. Il est vrai que les origines de la politique audiovisuelle peuvent remonter plus loin dans le passé, en fonction du point de vue que l'on adopte. Mais le ministère chargé de la

culture ne s'y était guère intéressé avant 1974. Madeleine Frieden-Kinnen, ministre des Affaires culturelles et des Cultes de 1969 à 1972, se méfiait même des médias de masse. Ce n'est qu'à partir de 1974 que la politique culturelle est conçue comme une manière de pouvoir développer chez les citoyens un esprit critique et leur fournir les outils nécessaires pour le décodage des médias. Dans les années 1980, sous le deuxième mandat de Krieps (1984-1989), la mémoire collective audiovisuelle devient une pierre angulaire de la politique culturelle, par la collection de documents audiovisuels, l'enregistrement de témoignages oraux ou la publication de livres comme *Liewen am Minett* (1986). Ces initiatives ont en commun de vouloir documenter la vie des gens ordinaires, comme les ouvriers, et s'approche de l'*Alltagsgeschichte* (histoire du quotidien), un courant historiographique très influent en Allemagne dans les années 1980. Simultanément, le secteur audiovisuel se voit institutionnalisé, par la mise en place du Centre national de l'audiovisuel (CNA) qui coïncide, en 1988, avec l'*Année européenne du cinéma et de la télévision* (AECTV) proclamée par la Communauté européenne. Il serait certes exagéré de postuler que le CNA aurait été créé grâce à l'AECTV, puisqu'un tel projet peut s'étirer sur des années – notons que l'idée d'une médiathèque apparut déjà dans les années 1970 – mais la création du *Fonds national de soutien à la production audiovisuelle* par la loi du 11 avril 1990, aujourd'hui mieux connu sous le nom de *Film Fund Luxembourg*, découle directement de cette année, puisqu'un avant-projet de loi fut déjà déposé en 1988 à l'occasion de l'AECTV. Également en 1988, la Chambre des députés vota la *Loi du 13 décembre 1988 instaurant un régime fiscal temporaire spécial pour les certificats d'investissement audio-visuel*, afin de favoriser la production audiovisuelle par un régime fiscal favorable aux investissements dans ce secteur. Lors des débats du 13 mars 1990 sur le fonds audiovisuel, Jacques Santer, ministre des Affaires culturelles, affirme que le texte de la loi de 1988 fut en partie copié d'une loi française adoptée sous Jack Lang. Mais outre l'inspiration française, ces initiatives luxembourgeoises s'inscrivent, en plus, dans le cadre d'une politique européenne en faveur de l'audiovisuel : Eurimages, un fonds de soutien au cinéma européen, est instauré par le Conseil de l'Europe en 1988, et le programme MEDIA de l'Union européenne est lancé pour la première fois en 1991. Ces initiatives sont régulièrement mentionnées dans les débats à la Chambre des députés.

Un dernier exemple plus récent nous permettra de souligner davantage l'argumentaire développé ici. En effet, le passage des industries culturelles, considérées négativement par l'École de Francfort, aux industries créatives liées au développement des nouvelles technologies, de l'économie du savoir (*knowledge economy*), au processus de mondialisation, débute au plus tard dans les années 1980, lorsqu'économie et culture ne sont plus jugées comme des champs opposés. Cette position est certes résumée par la phrase très connue de Jack Lang, « économie et culture, même combat ». Les initiatives luxembourgeoises du Fonds culturel national (Focuna), créé en 1982, et du Film Fund mentionné ci-dessus, peuvent également être considérées dans cette optique : le gouvernement luxembourgeois cherche d'autres moyens pour financer la politique culturelle, en passant par l'initiative privée et le mécénat. Il est vrai que dans les années 1980 et 1990, les industries culturelles comme telles n'apparaissent guère dans les discours politiques au Luxembourg. Les gouvernements successifs ne produisent aucun document, et pourtant, le soutien du secteur audiovisuel, de la musique et des livres, pointe vers un intérêt plus accru pour les industries culturelles. Dans le contexte international, les années 1980 marquent en effet l'émergence de celles-ci dans les discours publics nationaux, que ce soit en Grande-Bretagne, en

France, au Canada, en Australie ou encore dans les pays nordiques. Pour Jack Lang, le soutien aux industries culturelles nationales devrait aussi servir de rempart à la domination des industries américaines, d'où la défense de l'exception culturelle lors des négociations du AGETAC (ou GATT), précurseur de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Au cours des années 1990, un nouveau concept surgit dans les discours publics, celui des industries créatives. L'Australie joue un rôle pionnier dans ce contexte, où le gouvernement publie le rapport *Creative Nation* en 1994. En Grande-Bretagne, le terme est adopté par le gouvernement *New Labour* dès 1997. Certains chercheurs, comme Nicholas Garnham, lient le passage des industries culturelles aux industries créatives à l'évolution vers la société de l'information (*information society*) et aux débats sur la propriété intellectuelle. Si le Luxembourg promulgue en effet une série de lois sur la propriété intellectuelle au cours des années 2000, dont la plupart transposent des conventions internationales ou des directives européennes, il faut attendre jusqu'en 2013, avec l'arrivée au pouvoir d'une coalition DP-LSAP-déi Gréng, que le développement des industries créatives devient une mission officielle du gouvernement et, plus particulièrement, du ministère de la Culture. Or, la plupart des initiatives trouvent, en effet, leur origine au sein du ministère de l'Économie, comme la mise en place, en janvier 2017, d'un *cluster* dédié aux industries créatives dans le cadre de la *Luxembourg Cluster Initiative*. Cela en dit long sur les intérêts économiques qui se cachent derrière le soutien aux industries créatives.

Si le Luxembourg adopta donc le discours sur les industries créatives avec un certain retard par rapport à d'autres pays, il ne fait que suivre une tendance internationale. Même au niveau de l'Union européenne, le secteur connaît un intérêt croissant, illustré par le programme *Creative Europe* de la Commission européenne. Les quelques exemples abordés dans cet article illustrent qu'une histoire de la politique culturelle, même celle d'un seul pays, ne peut pas s'arrêter aux frontières nationales. Surtout dans le cas du Luxembourg, de nombreux aspects de la politique culturelle s'inscrivent dans les contextes international et européen, mais s'inspirent également d'initiatives de ses pays voisins, et surtout de la France. Une histoire de la politique culturelle qui reconnaît la perméabilité des frontières nationales aux influences transnationales est une histoire plus riche et plus nuancée, qui ne se réduit pas à des clichés nationaux.