

La politique culturelle vue d'Espagne
De l'exception autoritaire au laboratoire de la diversité

Emmanuel Négrier

In C.Audet et D. Saint-Pierre (dir.), Tendances et défis des politiques culturelles, Québec :
Presses de l'Université Laval, 2011, p.157-177

Résumé :

Au sein du cadre occidental de politique culturelle, l'Espagne offre un cas de figure d'autant plus intéressant que, plutôt que modèle, elle est un terrain particulier d'importation et d'assemblage des recettes appartenant à d'autres traditions d'action publique. L'importance des racines historiques que le pays partage avec l'aire sud-européenne interdit d'en donner une lecture uniquement tournée vers la singularité, en dépit de celle qui frappe sa longue période franquiste. La réalité espagnole est moins l'accomplissement d'un destin que l'espace d'hybridation de sources et de pôles d'intervention publique. Hésitant entre système d'administration directe et formes de gestion déléguée, la politique culturelle en Espagne est très caractéristique des nouvelles interrogations portant sur la philosophie de l'action publique et la fabrique de l'intérêt général. Fondée sur un ministère central mais aussi sur une intense décentralisation des compétences vers les communautés autonomes, l'Espagne peut servir de ban d'essai à ceux qui s'interrogent sur les risques d'un démembrement des autorités nationales, comme on le voit depuis vingt ans en France. Elle est enfin un laboratoire singulier de gestion de la diversité culturelle.

En vingt-cinq ans, l'Espagne est passée du statut d'exception européenne à celui de laboratoire de la diversité. L'exception consistait dans le fait d'être l'ultime régime autoritaire issu des années 1930, finissant sa course dans une impossible équation, celle d'un libéralisme économique sans libertés publiques (Dulphy 1992). Le laboratoire reste aujourd'hui lié à la façon dont le pacte constitutionnel de la fin des années 1970 a scellé l'établissement d'un régime démocratique, en instituant une profonde décentralisation politique. Valable pour la plupart des champs d'intervention de la puissance publique, cette décentralisation a eu des effets considérables sur la manière dont les politiques culturelles se sont développées jusqu'à aujourd'hui (Bouzada 2007). Dans un pays qui n'est ni fédéral ni centraliste, mais composant une formule originale des deux inspirations constitutionnelles, les politiques culturelles sont à la fois une compétence de l'État espagnol et une attribution fondamentale des communautés autonomes (Prieto de Pedro 1993). Celles-ci sont extrêmement diverses.

Les communautés dites « historiques » (Catalogne, Pays-Basque, Galice), dont l'existence précède l'unité espagnole, disposent d'une langue propre et d'une identité nationale. Elles ont été au principe de la régionalisation des politiques publiques, et sont aujourd'hui dotées de compétences supérieures en nombre et en niveau d'autonomie, à celles des autres communautés autonomes (Brugué et Gomà 1998). Celles-ci ont pourtant été créées sur l'ensemble du territoire espagnol, selon un schéma de mimétisme institutionnel, et afin d'atténuer la spécificité des premières. Ont ainsi été fondées des communautés autonomes sur le territoire d'anciennes provinces, soit le niveau immédiatement inférieur, équivalent au département français. Cette inscription de la décentralisation sur le territoire espagnol a un impact considérable sur la diversité interne des identités et des politiques publiques, notamment culturelles.

Quant à l'échelon national, la modestie de ses attributions ne saurait permettre de l'identifier à celui d'un État fédéral. Il dispose certes des compétences dont ce dernier jouit, par exemple en Allemagne (Burns et Van Der Will 2003). Il en est ainsi des relations culturelles internationales, notamment en matière d'échanges de biens patrimoniaux, des capacités à réglementer les secteurs tels que les droits d'auteurs ou les régulations de bases des différents domaines (spectacle vivant, patrimoine, enseignement artistique...). Mais l'État espagnol intervient aussi directement dans les domaines, par le biais de politiques publiques à vocation générale (plan de développement des théâtres, de réhabilitation des cathédrales) ou particulière, lorsqu'il estime d'intérêt national le soutien à telle entreprise culturelle urbaine ou autonome.

Que l'on se situe à l'échelle nationale, autonome ou municipale, les politiques culturelles en Espagne continuent d'être inspirées par un modèle d'administration directe des affaires culturelles, souvent qualifié, de façon à notre avis impropre, de napoléonien¹. En tout état de cause, l'Espagne se distingue, tout autant que la France ou les pays d'Europe du sud, du modèle *at arms' length* qui fait la particularité de bien des pays anglo-saxons ainsi que du Canada.

Dans ce chapitre, nous souhaitons privilégier une perspective plus analytique que descriptive. Nous avons récemment dirigé, en compagnie de Lluís Bonet, un ouvrage qui présente les différents aspects de la politique culturelle en Espagne (Bonet et Négrier 2007). On renvoie le lecteur à la consultation de cet ouvrage pour la prise en compte, secteur par secteur, et niveau par niveau, des différents aspects du sujet. Le choix que nous avons fait est de faire de

¹ Nous reviendrons sur ce point dans la première partie

l'analyse sur l'Espagne une manière particulière d'interroger les perspectives contemporaines d'étude des politiques culturelles. Ainsi, nous allons successivement traiter du rapport des politiques culturelles espagnoles au temps, à l'espace, et au changement de référentiel, aujourd'hui portées par les débats sur la démocratisation culturelle.

1. Le temps des politiques culturelles

On estime aujourd'hui nécessaire de rapporter les politiques publiques, et donc les politiques culturelles à une trajectoire historique singulière qui en dessinerait la spécificité, dans le concert des analyses comparées. Au nom de la path dependance (North 1990, Pierson 2000), on estime que les traits propres d'une politique culturelle devraient être rapportés à des choix historiquement situés, comme celui de renoncer à des transformations profondes, afin de maintenir en place une économie institutionnelle ou des arrangements politiques et sociaux. Au nom du storytelling (Salmon 2007), une politique publique, et singulièrement pour la culture, aurait vocation à s'inscrire dans un récit plus vaste que son secteur, et accompagner un destin politique, national en particulier. Le cas espagnol pose à ce titre plusieurs problèmes de « raccordement historique », jusqu'à la période contemporaine où circulent de nouvelles valeurs publiques.

1.1. Quelle historicité de la politique culturelle ?

Le premier problème à résoudre est celui de l'héritage autoritaire, et du statut comparatif de la politique culturelle du franquisme. Elle se démarque, en Europe du Sud, de celle suivie par

l'Italie fasciste ou la dictature salazariste portugaise (Négrier 2007a). Vis-à-vis de la première, elle ne prétend pas construire une esthétique de régime telle que le *Minculpop* en a forgé le projet. Elle se limite à la mise en œuvre de politiques culturelles basées, comme dans tout régime autoritaire, sur une utilisation intensive de la censure et la glorification d'un patrimoine et d'un folklore artificiellement « hispanisés ». Vis-à-vis de la seconde, la politique culturelle franquiste ne démontre pas la même défiance de principe à l'égard de l'intervention culturelle, en inscrivant au contraire les politiques de Télécubs² ou de Casas de Cultura, dans les années 1960, dans le droit et paradoxal fil d'André Malraux.

Il y a dans le franquisme l'expression d'une volonté d'intervention culturelle qui se veut, comme dans la seconde phase de la Grèce des colonels, un symbole d'ouverture à l'occidentale, tout en fonctionnant au quotidien sur la répression des libertés de création et d'expression des identités sub-nationales³. Dès lors, la politique patrimoniale du franquisme est le résultat d'utilisation de trois types d'instruments. Le premier est la maîtrise d'un large secteur patrimonial (monuments et musées, bibliothèques, archives) qui s'appuie notamment sur le contrôle des académies, regroupées au sein d'un Institut d'Espagne, dès avant la fin de la guerre civile, afin d'en obtenir le soutien.

Le deuxième est l'hispanisation de l'identité de référence des éléments patrimoniaux, avec une tendance à la folklorisation des pratiques culturelles légitimes et au rejet des traditions particularistes.

² Les télécubs espagnols avaient un double objectif : permettre la réception de ce média dans des territoires enclavés, ruraux et aux ressources faibles, et encadrer cette réception par le truchement d'animateurs très fortement liés au régime franquiste. Le premier aspect ne se traduisit cependant pas par une diffusion très large du réseau national de télécubs, qui s'avéra obsolète au gré de l'équipement individuel des ménages. Le second fut, dans la pratique bien moins idéologiquement performant qu'attendu. Selon Chus Cantero (2006), la mise en œuvre des télécubs donna lieu à beaucoup plus de discussions pluralistes localisées qu'à un endoctrinement unilatéral.

³ À ceci près que l'identité « patrimoniale » de la culture vivante est, pour le franquisme, un folklore massivement andalou (flamenco, corrida, etc.).

Le troisième est le recours à la valorisation touristique et commerciale de toute une série de monuments réhabilités et transformés en hôtels et restaurants de luxe : les *paradores*. Cette politique exprime plusieurs finalités, et notamment la nécessité d'un financement de la restauration du patrimoine qui ne trouve, dans un pays exsangue, que peu de ressources à ses ambitions ; et la mise en exergue d'un réseau monumental ouvert à la clientèle touristique occidentale aisée, censée réinsérer l'Espagne dans le concert libéral européen.

Peut-on considérer la politique culturelle franquiste dans une quelconque continuité historique, ou bien est-elle un radical contre-exemple à la notion de *path dependence* ? La notion de transition démocratique ne doit pas tromper. Les éléments de continuité (existence d'un ministère, maintien de certaines prérogatives centrales, maintien de certaines grandes institutions artistiques et de régulations datant du franquisme), sont faibles, comparées au bouleversement qui ont eu lieu à cette occasion. L'hypothèse d'un legs franquiste se vérifie plus dans ce qu'il a provoqué d'inversion de politique publique (crise radicale de la censure, décentralisation, crise de légitimité de certains registres, patrimoniaux ou folkloriques) que dans ce qui en a concrètement été préservé⁴. L'idée d'une communauté de destin (entre pays d'Europe du sud, par exemple) liée à un passé commun (autoritaire) ne résiste pas davantage à l'examen des différences considérables d'intensité, de durée, et de rapport à la culture de chacun de ces régimes. Dirait-on, en s'appuyant sur une comparaison entre l'Espagne, l'Allemagne voire l'Italie, que ces pays ont fortement décentralisé leur politique culturelle en raison d'un passé totalitaire ? Alors on peut se demander comment interpréter le cas portugais, qui est depuis 1974 (Coelho 1999) le pays européen le plus centraliste en matière

⁴ pour l'anecdote, la transition dans les milieux culturels publics a obéi à des modalités particulières en ce qui concerne les personnels, et notamment ceux qui furent transférés, depuis l'administration centrale (franquiste) vers les nouvelles administrations autonomiques. En Catalogne, il fut décidé de ne laisser aucun de ces fonctionnaires sans encadrement par au moins deux personnes de la nouvelle génération, afin de tuer dans l'œuf toute velléité de « reproduction » chez les anciens cadres du régime autoritaire.

culturelle, juste après la Grèce (Konsola 1999), qui a également connu une période autoritaire sans pour autant pratiquer la dévolution territoriale.

1.2. Une tradition napoléonienne ?

Le premier problème est celui que nous avons évoqué en introduction. Il concerne la longue période et l'appartenance de l'Espagne à une « tradition napoléonienne ». Celle-ci signifie la mise en œuvre d'une logique d'administration directe de la culture, et d'un quadrillage territorial de l'État sur lequel se déploie un corps de règle uniforme. Avec cette hypothèse, nous sommes directement convié relever les homogénéités de trajectoire entre tous les pays ayant connu, plus ou moins fortement, l'influence napoléonienne. Lorsque l'on parcourt l'histoire des politiques culturelles espagnoles, on retrouve des traits communs à la plupart des pays européens. Ainsi, ses prolégomènes, avec la première inspection des beaux-arts, incarnent une volonté de mise à distance de l'influence des ecclésiastiques sur les biens culturels et leur mise à disposition du public (Fernandez-Prado 1991).

L'idée d'une politique culturelle publique s'opère, comme ailleurs, par le double phénomène de sécularisation et de publicisation des biens. Sa traduction institutionnelle, l'administration des Beaux-Arts, deviendra au cours du XIX^{ème} siècle, le siège d'un conservatisme artistique et culturel que contesteront, d'une part, les villes et provinces, et les milieux bourgeois éclairés, qui fonderont, dans les cités espagnoles, les Ateneos, cercles d'animation et de diffusion artistique et culturelle. On retrouve une dialectique connue de l'essor des politiques culturelles, entre le mouvement urbain, bourgeois puis populaire, et l'institutionnalisation des corps de professionnels, comme celui des archivistes et bibliothécaires, à la fin du XIX^{ème}

siècle (Bonet 1999). À l'aube de la guerre civile, l'impératif culturel s'est donc diffusé sur l'ensemble du territoire. Il s'est également enrichi, au cours de la période républicaine (1931), dont la Constitution (articles 45 et 48) fait du service culturel une attribution essentielle de l'État et consacre, par exemple, l'intérêt public national du patrimoine.

En attestant de cela, nous nous écartons de l'hypothèse d'une spécificité de l'histoire des politiques culturelles dans les pays de tradition napoléonienne, puisque ce sont des processus que l'on peut assez facilement repérer dans la plupart des pays européens, et donc dans des pays qui n'appartiennent pas à cette tradition.

D'autre part, quel est le statut de l'homologie de processus et de forme, lorsque l'on compare, cette fois de façon plus limitée, la France (terre imitée en théorie) et l'Espagne (terre réputée d'imitation) ?

On constatera dans l'histoire, y compris la plus autoritaire, la permanence d'une référence à la France dans les débats sur les politiques culturelles espagnoles. Cela est vrai de la constitution républicaine déjà mentionnée, mais encore des statuts de la brève Mancomunidad de Catalogne, qui fut très précoce à se doter d'une politique culturelle. C'est également vrai des politiques suivies dans le cadre de la transition démocratique. La création d'un ministère, la fixation de règles dérogeant au marché libéral, l'identité, très francophile, de certains ministres (Jorge Semprun ou Javier Solana ayant été les plus connus), ... : tout semble conjuguer politique culturelle espagnole et révérence à l'égard de la France. Même un ministre franquiste tel que Manuel Fraga Iribarne n'hésitera pas, en pleine transition entre la Phalange et l'Opus Dei dans la gouvernance franquiste, à se réclamer d'André Malraux à l'heure de développer ses « Casas de Cultura », qui n'ont pourtant que peu à voir avec les Maisons de la Culture du ministre ci-devant brigadiste.

Or cette homologie « napoléonienne » ne résiste pas à l'examen – au-delà des apparences institutionnelles et discursives – des modalités de fonctionnement de tels vecteurs de politique culturelle. Lisons Jorge Semprún nous parler de son incapacité politique à faire valoir une préférence en matière muséale face à la corporation des conservateurs de musées (Semprún 1993). Écoutons-le évoquer le subtil lacs de prérogatives nationales et autonomiques. Analysons l'écart structurel entre des normes législatives et leur mise en pratique, souvent fantomatique ou totalement décalée dans ses moyens et principes, par rapport aux intentions affichées (Rubio 2004). En réalité, si cette imitation n'est ni aboutie ni profonde, c'est pour plusieurs raisons qu'il convient ici de rappeler rapidement. La première est politique, et se rapporte à l'hétérogénéité du régime espagnol global à l'égard du système français. La simple mention de l'organisation décentralisée suffit à comprendre l'ampleur du gouffre. De ce point de vue, la comparaison est aussi mal aisée avec l'Espagne qu'avec l'Italie (Alcaud 2003).

La deuxième raison est plus prosaïque : lors de la transition démocratique et depuis, l'adoption du système français de politique culturelle, fondé à la fois sur l'intervention directe d'un ministère, mais aussi sur une très forte contribution indirecte via le statut des intermittents du spectacle (Menger 2002), était et reste jugée hors de portée financière du système. La troisième raison est sociologique et politique à la fois. Le réseau espagnol de soutien à une politique culturelle plus forte est réparti sur l'ensemble du territoire. Il est donc fragmenté par plusieurs types de débat : droite/gauche ; autonomisme/centralisme. Pour un partisan catalan d'une politique culturelle « à la française », le renforcement « à la française » du pouvoir du ministère de la Culture espagnol n'est pas un idéal à atteindre, mais un processus à combattre. On comprend par cet exemple la complexité de la référence à la France, et son caractère peu probant pour comprendre l'évolution des politiques culturelles espagnoles. Enfin, et c'est peut-être la raison la plus importante, l'Espagne connaît, aujourd'hui, une pluralité de modèles d'inspiration dans son évolution même.

1.3. Un carrefour d'inspiration politique

À l'image des autres pays d'Europe du sud, l'Espagne n'incarne pas tant un modèle de politique culturelle très spécifique qu'un pays où se croisent plusieurs types d'influence ou de recettes d'action publique. De la France, outre ce que nous avons mentionné déjà, peuvent être citées les politiques publiques menées dans le domaine du livre (avec la réglementation des prix) ou du cinéma (avec un dispositif de soutien assez proche dans sa philosophie du modèle français). De l'Allemagne découle, comme nous l'avons indiqué, un système qui ressemble en partie au modèle fédéral, sans toutefois le pousser jusqu'au terme de sa logique. Des traditions plus anglaise ou américaine, l'Espagne voit croître le rôle des Caisses d'épargne et Fondations Bancaires. On peut ainsi mentionner le rôle de la Caixa, qui dispose d'une fondation dédiée notamment aux arts plastiques et au patrimoine à Barcelone. On fait également référence à la Caja Madrid qui, au travers de la Casa Encendida, centre d'art et de culture au cœur de Madrid, contribue en particulier aux arts de la scène. D'autres fondations, comme celle de la Caixa de Galicia, interviennent également dans ces domaines. Chacune d'elle développe des moyens importants en matière de culture, même si l'on ne doit pas les considérer comme la panacée. D'une part, leur intervention n'est pas « généraliste », mais se déploie dans certains secteurs plutôt que d'autres : leur activité dans le spectacle vivant est assez réduite par rapport à leur investissement dans le patrimoine ou les arts plastiques. Par ailleurs, leur rayonnement territorial n'est pas homogène, ni en termes de présence ni, surtout, en termes de moyens. Le relatif échec italien de la gestion des opéras confiée à des fondations (avec partenariat privé) montre, au-delà du cas de la Scala de Milan, que le modèle des fondations fragilise certaines institutions, notamment dans le sud du pays.

L'hypothèse d'une substitution de l'intervention publique par le développement des fondations est donc largement irréaliste, même si elles apportent de réelles innovations en termes d'action culturelle d'intérêt général.

Ces trois sources internationales d'inspiration (fédéralisation, privatisation, institutionnalisation) sont virtuellement contradictoires entre elles, mais le territoire espagnol les fait se côtoyer selon un mimétisme particulier, et en permanente évolution. Ainsi, à l'échelle autonome, la Generalitat de Catalogne est en train d'expérimenter un modèle de délégation de la décision culturelle et artistique proche du type « at arms' length », ou de conseil des arts que connaissent des pays tels que la Finlande, le Danemark ou le Canada. Parmi les sources internationales, se trouve naturellement aussi la diversité culturelle, un sujet récent et complexe pour la jeune démocratie culturelle espagnole.

2. Les espaces de la diversité culturelle

Le rapport de l'Espagne à la diversité culturelle a fait l'objet d'une double évolution depuis 25 ans. La première a consisté à assumer la pluralité de ses propres cultures au sein d'un ensemble national espagnol. Elle nous donnera l'occasion d'un premier bilan de sa traduction institutionnelle (la décentralisation culturelle en actes) et de ses effets. La seconde dimension de la diversité est constituée par l'émergence de « cultures allogènes » issues de l'immigration, et de leur valorisation dans une perspective d'intégration sociale, essentiellement dans le cadre métropolitain. Nous verrons, là encore, que si la situation historique espagnole est distincte d'autres expériences nationales (française, allemande ou

anglaise), des convergences existent dans la relation entre diversité et politique culturelle, dont certaines s'étendent d'ailleurs à l'ensemble des pays occidentaux.

2.1. La diversité culturelle de l'Espagne des autonomies

La notion de diversité culturelle se décline de façon spécifique en Espagne. Le modèle espagnol est fondé, depuis la transition démocratique, sur la reconnaissance de sa diversité interne (Rubio 2003), contre une des plus longues expériences dictatoriales du monde contemporain, dont la philosophie était fortement assimilationniste (*españolista*, dit-on en Espagne). C'est l'ensemble du système institutionnel qui a désormais la charge de faire vivre, politiquement et juridiquement, une telle reconnaissance de la diversité culturelle. À ce titre, les débats de 2005 à 2007 sur le nouveau statut de la Catalogne montre qu'il s'agit d'un modèle tout sauf achevé d' « État multinational » (Pôle Sud 2002).

L'Espagne constitue un laboratoire intéressant de la gestion de la diversité culturelle telle qu'elle peut se projeter dans l'espace européen actuel. On y trouve en effet une multitude de « nationalités » qui disposent, chacune, de ses compétences, de ses traditions et modes d'expression culturelles (Bonet et Négrier 2007). Ces nationalités sont de tailles extrêmement diverses, ne sont pas fondées sur les mêmes trajectoires historiques, connaissent des disparités de développement économique, social et culturel très importantes (Rausell 1999). Du coup, la question linguistique s'y pose de façon spécifique (Arguelaguet 2001, Deschouwer, Loughlin & Keating 2003) en raison de la reconnaissance constitutionnelle de la co-officialité des langues autonomiques et du castillan dans six communautés autonomes : la Catalogne, le Pays basque, la Galice, les Baléares, la Communauté de Valence et la Navarre.

À côté de ce régime de co-officialité, plusieurs statuts des Communautés autonomes reconnaissent une langue régionale avec une mission de protection et de développement de l'usage : l'asturien (statut d'autonomie des Asturies) ; l'aragonais (statut d'autonomie de l'Aragon) ; l'aranais (statut d'autonomie de Catalogne). pour citer les principales.

Cette double reconnaissance est à la base de politiques publiques propres. Chacune des Communautés a élaboré des instruments spécifiques de développement des pratiques linguistiques. Ceux-ci concernent la promotion de l'usage conjoint des deux langues officielles au sein de l'administration, dans les écoles, et plus généralement sur l'ensemble du territoire autonome. Les Communautés disposent de la gestion d'un canal de télévision, des moyens législatifs pour stimuler la production audio-visuelle propre, l'usage de la langue propre dans les émissions radiophoniques, dans la presse écrite et dans l'ensemble des industries culturelles (théâtre, cinéma, édition notamment), et des manifestations culturelles. Elles ont généralement développé des politiques de subventions spécifiquement dédiées aux productions culturelles en langue propre. Le régime de co-officialité a engendré des conflits juridiques et politiques dans les années 1980. Ces conflits ont surtout porté sur la nature de la reconnaissance du bilinguisme, sur les limites quant au droit et aux obligations de la pratique des langues, et sur son application dans le domaine scolaire.

Dans le même temps, les identités autonomiques font partie d'un même ensemble géopolitique et constitutionnel, et partagent une communauté de destin. La question qui se pose en Espagne est celle de la communication entre les cultures multiples qui la constituent. Il s'agit ici d'un impératif constitutionnel (Prieto de Pedro 1993) qui revient à l'État et n'est, à l'heure actuelle, que très imparfaitement satisfait. L'État espagnol a en effet largement transféré ses compétences culturelles vers les communautés autonomes, même s'il conserve

certaines attributions : gestion des grandes institutions artistiques nationales ; législation sur les droits d'auteurs, affaires culturelles internationales notamment. Mais il lui revient, dans le cadre de cette vaste délégation aux pouvoirs régionaux, de développer la communication (et non la coordination) entre ces « cultures ». On peut comprendre que cette idée (avec elle, la crainte d'une homogénéisation ou d'une uniformisation des politiques et des cultures) ait été reçue avec méfiance dans le concret des interactions entre l'Etat et les communautés autonomes, au moment de la mise en œuvre des premiers cadres de compétence, de législation sectorielle dans les Communautés Autonomes, et au cours des vingt premières années de politiques culturelles autonomiques.

L'heure est aujourd'hui au bilan de ces politiques publiques, de leurs éléments de convergence et des nécessités d'une articulation, soucieuse de respecter la diversité (acquise et légitime), tout en renforçant l'efficacité et l'équité du système global. L'effet pervers du système actuel d'autonomisation des modèles de politique culturelle est en effet une grande difficulté d'échange entre ces différents territoires de l'art et de la culture (en dehors, et encore marginalement, des politiques du patrimoine).

2.2. La diversité et les cultures allogènes

La question des minorités culturelles a émergé plus récemment en Espagne, à la faveur du phénomène le plus massif de ces deux dernières décennies : le développement de l'immigration. Il a inversé brutalement le statut de l'Espagne, pays d'émigration devenant destination d'immigrants. Les populations concernées sont très diverses, avec une forte

proportion de ressortissants marocains (200000), puis anglais (74000), allemands (60000), français et portugais (environ 40000 chacun). La tendance la plus récente de cette immigration est extra-européenne, et provient des pays pauvres du sud et d'Amérique latine.

En Espagne, l'enjeu posé par **ces minorités** est d'abord social, puis éducatif. Si les compétences sont partagées entre l'Etat (pour ce qui concerne les flux) et les communautés autonomes (pour ce qui concerne la régulation sociale et éducative), ce sont essentiellement les Villes (Madrid, Barcelone, et à un moindre degré Valencia) qui doivent affronter le défi quotidien de la reconnaissance et des échanges entre les cultures d'origine et les diverses cultures de l'Espagne. Or les villes ne disposent pas des moyens suffisants pour mettre en œuvre de réelles politiques dans ce domaine, en dépit des discours officiels sur le développement des échanges interculturels (Subirats 2001).

Le phénomène de l'immigration est devenu général dans presque toutes les villes et les zones rurales espagnoles, mais sa prise de conscience comme enjeu d'action publique est encore très récente, et très inégale selon les territoires. La mise en œuvre de mesures spécifiques concerne d'abord le secteur éducatif, où se développent des formations multiculturelles, de médiation interculturelle, dans les universités espagnoles.

Parallèlement un certain nombre d'initiatives d'ONG, d'acteurs culturels, dans le cadre d'organisations de festivals, par exemple, ont pour objectif d'associer les cultures d'origine au développement culturel des villes, dans un souci d'intégration sociale. On peut citer, par exemple, l'ouverture des manifestations culturelles des fêtes de la Mercé, à Barcelone, à des rencontres entre les cultures de l'immigration (pakistanaise, maghrébine, latino-américaine) et les éléments de culture traditionnelle catalane. Mais ces initiatives restent modestes, très inégales, et peu institutionnalisées. Le partenariat entre les professionnels de l'éducation et ceux de la culture est très limité. Celui entre les niveaux national, autonome et urbain du

secteur de la culture est inexistant sur ce point. Les enjeux les plus importants sont de deux ordres : le rapport entre culture et éducation, d'une part ; et les vertus et limites de l'événementiel pour faire avancer la « cause » de la diversité.

Le premier met en évidence la place de la culture comme levier d'intégration sociale, aux côtés de l'autre instrument culturel qu'est le système éducatif. La plupart des acteurs culturels soutiennent, avec des moyens limités, un objectif de dialogue entre cultures qui tienne compte d'une double diversité : celle des pays d'origine de l'immigration, et celle des cultures et des langues (locales, autonome, et pas uniquement espagnole) qui sont vécues et pratiquées sur le terrain. Dans ce domaine, le rôle de l'école reste dominant, comme le montrent Jordi Caïs et Joan Manuel Jorba (2008).

Le recours à l'événement (fêtes urbaines, grande manifestation, comme le Forum des Cultures de Barcelone, en 2004), plus qu'à l'identification de quotas au sein du financement culturel « ordinaire » est le principal signe culturel d'une prise en compte de la diversité. Barcelone a soutenu publiquement la promotion d'un agenda 21 pour la culture, qui s'appuie largement sur la notion de la diversité. Mais l'évaluation locale de l'événement considérable qu'a constitué le Forum des Cultures, qui obéit à une grande tradition dans cette ville, a pourtant suscité un débat quant au « multiculturalisme grandiloquent et rhétorique », ou à l'utilisation de la diversité culturelle comme argument médiatico-touristique (Bonet 2006). Pourtant, dans l'ensemble des villes espagnoles, Barcelone fait partie des rares métropoles commençant à élaborer une stratégie explicite en ce domaine.

L'instrumentalisation de la diversité dans les politiques culturelles montre un tout autre visage des modèles au concret. En dépit d'une affirmation rhétorique de plus en plus fréquente, la diversité demeure souvent en marge du système culturel, pour plusieurs raisons. La première

est la résistance des institutions artistiques à partager la manne publique, au profit de nouvelles cibles qu'elles considèrent, parfois à tort, comme relevant plus du domaine socio-culturel que des orientations artistiques, professionnelles, qui fondent les politiques culturelles. La deuxième raison repose sur le doute quant à l'efficacité supposée d'orientations plutôt éducatives ou culturelles de gestion de la diversité. Cette incertitude est de même nature que celle qui, depuis des décennies, concerne la question de l'accès à la culture des populations défavorisées. La traduction de cette marginalité est la préférence pour des instruments indirects (développement urbain, politique de la ville, événements festifs ou médiatiques) plutôt que la refonte des institutions phares de la politique culturelle.

Les différences constatées entre situations, si elles demeurent, relèvent plus du degré (de mobilisation, d'intensité) que de la nature (des finalités, de la philosophie). Ajoutons que le caractère latéral de la reconnaissance de la diversité dans les politiques culturelles est partagé bien au-delà de l'Espagne. Outre la Hollande, l'Angleterre et l'Italie (Bonet et Négrier 2008), on retrouve au Danemark (Skot-Hansen 2002) un même débat sur l'opportunité, la forme et la consistance des politiques de la diversité (Négrier 2007c). On doit donc constater partout un décalage, plus ou moins important, entre le discours « diversitaire » et les pratiques instrumentales.

3. Changements politiques et changements de politique publique

La question de l'influence des changements politiques sur le contenu des politiques publiques est l'une des grandes interrogations de la science politique. Elle conduit fréquemment les

analystes à un certain désappointement, lorsqu'ils constatent que les grands récits de l'action gouvernementale, dont l'identité repose sur sa capacité à changer les choses, ont pour résultat concret une grande continuité des politiques suivies. Le courant politique reste l'un seulement de ceux qui peuvent provoquer, ou limiter un changement. À ses côtés se trouvent les courants des problèmes, qui font le lien entre la gouvernamentalité et l'évolution sociale, au sein d'un secteur ou plus globalement ; et les priorités qui s'expriment au sein des communautés de politique publique. La résistance au changement, les révisions que peuvent exprimer les gouvernants par rapport à leur discours de conquête électorale se trouvent dans ce nœud à trois temporalités et trois dimensions. Les politiques culturelles ne dérogent pas à la règle. La France constitue, traditionnellement, un bon cas d'étude de la reproduction de l'essentiel des politiques initiées par André Malraux, puis Jack Lang, dans une période qui, en trente ans (1974 – 2004) n'aura pas connu moins de 7 alternances politiques majeures.

L'analyse du cas espagnol tend à confirmer le bien fondé d'une thèse prudente sur la capacité du changement politique à s'incarner durablement dans les faits. Mais elle satisfera aussi ceux qui considèrent que l'analyse des rapports entre couleur politique et politique publique fait la part trop belle aux contraintes au changement. Pour le montrer, nous n'allons pas pouvoir ici parcourir l'ensemble du spectre des politiques culturelles. Nous devons nous contenter des effets des alternances nationales sur la conduite de certains aspects des politiques culturelles espagnoles. Nous nous interrogerons sur les changements induits par l'alternance politique de 1996, lorsque le Parti Populaire accède pour la première fois au gouvernement.

3.1. La portée limitée des changements gouvernementaux

Pour analyser les effets des alternances politiques sur la politique culturelle, il convient de mettre à part l'alternance de 1982, qui voit la gauche succéder à un gouvernement de centre-droit, celui qui a conduit l'élaboration de la nouvelle constitution de 1979. Le premier gouvernement González (1982-1986) est en effet celui qui introduit les changements les plus profonds dans le système. Avec le ministère dirigé par Javier Solana, ce sont en effet 67% des services centraux de la culture qui sont décentralisés, alors que presque toutes les directions provinciales du ministère (excepté les enclaves marocaines de Ceuta et Melilla) disparaissent. Ce changement est beaucoup trop massif, et surtout, il fait l'objet d'un tel consensus politique qu'il ne peut être considéré comme un effet d'alternance.

Par contre, l'alternance de 1996 et l'arrivée au pouvoir de José-Maria Aznar fournissent un cas d'étude plus intéressant. Le discours du Parti Populaire est alors très influencé par la vague néo-libérale qui se développe en Europe et aux Etats-Unis. Son registre politique est en certains points comparable à celui du *thatcherisme* anglais : le retour à un fort accent d'identité nationale et de pilotage central des enjeux politiques, allié à un libéralisme économique prônant le désengagement de l'État de secteurs entiers de l'économie. En matière de culture, ce registre induit une position favorable à la suppression du ministère, et au rattachement de son administration au ministère de l'éducation. Le projet du Parti est également de supprimer les dispositifs de soutien au cinéma (quotas de diffusion) et au livre (prix unique), ainsi que de limiter au minimum l'intervention de l'État en dehors des grandes institutions de prestige.

La pratique gouvernementale va infliger de sérieuses révisions à un tel programme, même si certains points qu'il prévoit seront concrètement mis en œuvre. Le rattachement de l'administration culturelle à un vaste ministère de l'Éducation, des Sports et de la Culture,

ainsi que la suppression des quotas de diffusion cinématographique, sont menés à bien dans l'orthodoxie libérale initialement prévue. Les effets attendus de ces réformes (rapprochement des politiques éducatives et culturelles ; renforcement de la diversité de l'offre cinématographique) sont par contre à l'opposé des conséquences qui l'on peut constater : cloisonnement et crise des enseignements artistiques et réduction de la diversité culturelle de l'offre cinématographique. D'autre part, de nombreuses politiques sont maintenues dans leur logique antérieure, alors qu'elles tournent le dos à l'antienne libérale. Par exemple, le prix unique du livre est préservé, en dépit de quelques exceptions dans le domaine de l'édition scolaire. De même, le plan national de réhabilitation des théâtres, lancé par le précédent gouvernement, est poursuivi et même accompagné par un autre plan visant le spectacle vivant.

Il ressort de ce rapide constat une impression mitigée sur les changements réels de politique culturelle, à un moment où, pourtant, la réforme libérale est au sommet de son efficacité politique. Certes le libéralisme est mal à l'aise en matière de politique culturelle, puisque son discours minimaliste, portant sur les grandes institutions et le patrimoine, est contraire à la reconnaissance de l'exception culturelle. Mais les partis qui s'en réclament le sont tout autant à incarner dans les faits une telle philosophie. Le Parti Populaire au pouvoir se caractérise, jusqu'en 2004, par certains traits distinctifs. Ainsi, la croissance des dépenses consacrées au patrimoine par rapport aux arts vivants, est un trait qu'il partage avec beaucoup de politiques de gouvernements conservateurs (Négrier 2007b). Dans ses rapports avec les villes et communautés autonomes, le gouvernement Aznar ne modifie pas tant les pratiques antérieures que les partenaires, qui sont plus fréquemment des municipalités et gouvernements autonomiques de même tendance politique. En somme, l'un des traits les plus symboliques de cette continuité gouvernementale est l'un des arguments de campagne

électorale en 2004. Le Parti Populaire se félicite de l'augmentation des dépenses culturelles de ses deux gouvernements successifs, par rapport à la période antérieure. Peu importent les chiffres réels qui démontrent ou anéantissent l'argument. Mais pour un parti qui voulait supprimer le ministère et le désengager de l'économie de la culture, voilà un radical changement de registre.

3.2. Changements dans la diversité

Dans cette analyse plutôt sceptique, nous devons cependant faire une place singulière aux changements qui affectent la diversité comme pilier des politiques culturelles. En 1996, le gouvernement Aznar ne dispose que d'une majorité relative au Parlement. Celle-ci dépend des compromis passés avec des partis nationalistes modérés à l'échelle autonome, tels que Convergencia i Unió pour la Catalogne. Du même coup, son discours sur la diversité reste relativement neutre, à l'heure où celle-ci commence à apparaître sur l'agenda culturel et politique mondial, en complément/substitution de l'exception culturelle (Regourd 2004).

Par contre, lors des élections législatives de 2000, il obtient la majorité absolue, et son discours sur la diversité culturelle devient beaucoup plus restrictif, comme le sont ses pratiques à plusieurs niveaux. Le premier concerne le rejet de la diversité culturelle dans les politiques internes. Nous en avons déjà eu un aperçu dans la partie précédente, à propos de la communication entre cultures autonomiques. Le registre « espanoliste », c'est-à-dire favorable à une réhabilitation de l'identité nationale espagnole contre les revendications autonomistes des nationalités espagnoles (basques, catalanes notamment), progresse nettement à l'échelle nationale. Si le ministère de l'Éducation, de la Culture et des Sports

n'est pas en mesure de revenir sur les transferts de compétences déjà opérés en faveur des communautés autonomes, il ne favorise aucune progression en ce sens.

Aucune réunion de la commission sectorielle de la Culture (entre le ministère et les communautés autonomes) n'a été organisée pendant toute la législature. La structure des dépenses culturelles a fortement favorisé les institutions artistiques et culturelles d'envergure nationale situées à Madrid, de même qu'une approche économique des industries culturelles, et du rayonnement de la culture espagnole à l'extérieur. À ce sujet, Fernando Vicario fait une évaluation balancée de la double législature du Parti Populaire. Il indique d'une part un renforcement stratégique dans ce domaine où, comme en France et dans bien d'autres pays, la responsabilité est d'abord celle du ministère des Affaires Étrangères, partagée par celui de la Culture. Mais il indique aussi, à propos des relations entre l'Espagne et les pays latino-américains, qu'« en termes culturels, le rejet par José Maria Aznar de toute référence réelle à la notion de diversité culturelle y a été compris comme le retour à une forme d'unilatéralisme plus sensible à la valorisation des grands groupes espagnols qu'à la construction d'un espace culturel partagé. » (Vicario 2007). Par ailleurs, le positionnement de José Maria Aznar aux côtés du président Bush en faveur de l'intervention en Irak a considérablement affecté les relations avec l'Amérique du sud, et notamment la solidarité active en matière culturelle.

Sur une partie de ces points, on peut indiquer certaines différences entre les gouvernements Aznar et la législature socialiste qui vient de s'achever en 2008. L'amélioration des relations entre le ministère - à nouveau à part entière - et les pouvoirs locaux et autonomiques a été très nette, avec des protocoles d'accord signés dans le sens d'un partenariat étendu sur les dossiers à compétence conjointe. Cette inversion de tendance a bénéficié de l'ouverture du gouvernement Zapatero, à l'égard d'une relance des processus autonomiques et la

renégociation du statut des Communautés historiques, notamment. Les relations ibéro-américaines ont connu un nouvel essor, avec l'organisation de conférences spécifiques sur la culture, qui auraient été impossibles dans la période antérieure.

On peut donc indiquer que la diversité est sans doute, dans sa dimension interne comme extérieure, un élément qui distingue assez fortement les différentes législatures. Ce sont des domaines où les idéologies politiques s'opposent assez fortement. Mais il faut reconnaître que, du point de vue sectoriel ou quantitatif (réglementation de tel secteur, évolution du budget ministériel), c'est plutôt une continuité qui règne entre les gouvernements socialistes et populaires, à un niveau d'intervention (0,3% du budget de l'État) qui demeure assez faible en part relative.

Conclusion

À l'heure des grandes révisions sur la légitimité et la pertinence des modèles occidentaux de politique culturelle, l'Espagne offre un cas de figure d'autant plus intéressant que, plutôt que modèle, elle est un terrain particulier d'importation et d'assemblage des recettes appartenant à d'autres traditions d'action publique. L'importance des racines historiques que le pays partage avec l'aire sud-européenne, mais aussi plus largement avec les trajectoires européennes de politique culturelle, interdit d'en donner une lecture uniquement tournée vers la singularité, en dépit de celle qui frappe sa longue période franquiste. La tendance qui consiste à expliquer le présent au miroir du passé méprise les dynamiques historiques en leur donnant, excessivement, force de loi pour l'avenir. La réalité espagnole est moins l'accomplissement d'un destin que l'espace d'hybridation de sources et de pôles d'intervention publique. Hésitant entre système d'administration directe et formes de gestion déléguée, la politique culturelle en Espagne est très caractéristique des nouvelles interrogations portant sur la philosophie de l'action publique et la fabrique de l'intérêt général. Fondée sur un ministère central mais aussi sur une intense décentralisation des compétences vers les communautés autonomes, l'Espagne peut servir de ban d'essai à ceux qui s'interrogent sur les risques d'un démembrement des autorités nationales, comme on le voit depuis vingt ans en France. À ce titre, elle peut réserver quelques surprises à ceux qui pensent que la décentralisation rime nécessairement avec fragmentation et inégalité territoriale. Dix années après l'entrée en vigueur de la décentralisation culturelle, un premier bilan montrait que l'écart entre la communauté la plus dynamique en dépenses culturelles publiques (le Pays-Basque) intervenait 2,5 fois plus (en dépense par habitant) que la plus modeste (Murcia). À la même époque, l'écart entre les mêmes régions françaises était de 1 à 16 ! Une manière de dire qu'en termes quantitatifs, la menace sur la démocratisation culturelle territoriale n'est pas

nécessairement où l'on pense qu'elle est. La dévolution des compétences supposerait, bien sûr, d'être analysée au cas par cas des différentes communautés espagnoles, et d'aller jusqu'à l'analyse des politiques culturelles des villes. C'est un chantier de recherche qui a beaucoup de retard en Espagne, et qui commence seulement à donner quelques résultats (Rius Ulldemolins 2005). Au fond, nous avons dégagé trois enjeux centraux des politiques culturelles espagnoles, autour de la gestion spécifique de la diversité, du management des conséquences de la décentralisation, et de la concrétisation de l'objectif de démocratisation dans un nouveau contexte économique et politique. Ces trois enjeux sont incontestablement partagés au sein du monde occidental, même si la manière de les poser diffère d'un pays à l'autre, et si les réponses espagnoles sont à la fois plurielles et spécifiques. Loin de décourager le comparatiste, un tel résultat ne peut que le stimuler.

Références :

- Alcaud, David (2003), "La politique culturelle italienne. Étude sociologique et historique de l'invention d'une politique publique" Thèse IEP de Paris
- Arguelagué, Jordi (2001), "La interrelació entre la política lingüística i la política cultural", *AMBITs de Política i Societat, Politiques Culturals : equilibri impossible ?*, n° spécial 19-20 d'automne, pp.45-48.
- Bonet, Lluís et Négrier, Emmanuel (2007), *La politique culturelle en Espagne*, Paris : Khartala, Coll. *Science politique comparée*
- Bonet, Lluís et Négrier, Emmanuel (2008), *La fin des cultures nationales. Les politiques culturelles à l'épreuve de la diversité*, Paris : La Découverte
- Bonet, Lluís (1999), "La politique culturelle en Espagne: évolution et enjeux", *Pôle Sud*, n° 10, pp.58-74.
- Bonet, Lluís (2006), « Cultural diversity and intercultural policies in Barcelona », in D. Ilczuk & Y. Isar (dir.), *Metropolis of Europe. Diversity in Urban Cultural Life*, Warszawa : Circle Publication 14, p.40-97
- Bouzada, Xan (2007), La gouvernance de la culture en Espagne, dans L. Bonet et E. Négrier, *La politique culturelle en Espagne*, Paris : Khartala, Coll. *Science politique comparée*
- Brugué, Quim et Gomà, Ricard (dir. 1998), *Gobiernos Locales y Políticas Públicas*, Barcelona: Ariel
- Burns Rob et Van Der Will, Wilfried (2003), « German Cultural Policy : an Overview », *International Journal of Cultural Policy* vol.9 n°2, pp. 133-152
- Caïs, Jordi et Jorba, Joan Manuel (2008), « Immigration et politique culturelle en Catalogne », dans L. Bonet et E. Négrier (dir.), *La fin des cultures nationales. Les politiques culturelles à l'épreuve de la diversité*, Paris : La Découverte

- Cantero, Chus (2005), « Los téléclubs », *Periférica*: n° 6, pp. 105-128
- Coelho, Eduardo (1999): “La politique culturelle portugaise depuis la révolution démocratique”, *Pôle Sud* n°10, pp. 45-57
- Deschouwer, Kris, Loughlin, John et Keating, Michael (2003), *Culture, Institutions and Regional Development : a Comparative Analysis*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Dulphy, Anne (1992), *Histoire de l'Espagne*, Paris : Hatier
- Fernández Prado, E. (1991), *La política cultural : qué es y para qué sirve*, Gijón: TREA.
- Konsola, Dora (1999), “La politique culturelle de la Grèce”, *Pôle Sud* n°10, pp.27-44
- Menger, Pierre-Michel (2002), *Portrait de l'artiste en travailleur. Métamorphoses du capitalisme*, Paris : Seuil, *La République des idées*
- Négrier, Emmanuel (2007a), « Políticas culturales: Francia y Europa del Sur », *Política y Sociedad* vol.44, n°3, 2007
- Négrier, Emmanuel (2007b), “La politique du patrimoine en Espagne”, *Culture et Musées* n°9, juillet 2007, pp 23-38
- Négrier, Emmanuel (2007c), « Les chiens de faïence. Politique culturelle, métropoles et diversité en Europe », *Télescope – Revue d'analyse comparée en administration publique*, Vol. 13 n°3, 2007, pp.70-83
- Pierson Paul (2000), « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, vol. 94, n°2, pp. 251-267.
- Pôle Sud (2002), *L'Espagne du Politique*, *Revue Pôle Sud* n°16
- Prieto de Pedro, Jesus (1993), *Cultura, culturas y constitución*, Madrid: Congreso de los Diputados, CEC.
- Rausell Köster, Pau (1999), *Políticas y sectores culturales en la comunidad valenciana. Un ensayo sobre las tramas entre economía, cultura y poder*, Valence: Universidad de Valencia/Tirant lo blanch.
- Regourd, Serge (2004), *De l'exception à la diversité culturelle*, Paris : Documentation Française
- Rius Ulldemolins, Joaquim (2005), « Un nou paradigma de la política cultural. Estudi sociològic del cas barceloní », Thèse Université Autonome de Barcelone, 2005
- Rubio Aróstegui, Arturo (2003), *La política cultural del Estado en los gobiernos socialistas: 1982-1996*, Gijón: Ediciones Trea.
- Rubio Aróstegui, Arturo (2004), “Las contradicciones de la política cultural del Estado en los gobiernos populares: entre el ¿liberalismo? y el continuismo socialista”, *Sistema, Revista de Ciencias sociales*, n° 187 Julio 2005. pp:111-124
- Rubio Aróstegui, Arturo (2003), *La política cultural del Estado en los gobiernos socialistas: 1982-1996*, Gijón: Ediciones Trea.
- Salmon, Chistian (2007), *Storytelling. La machine à fabriquer des histoires et à formater les esprits*, Paris : La Découverte
- Semprún, Jorge (1993), *Federico Sanchez vous salue bien*, Paris : Grasset
- Skot-Hansen, Dorte (2002), « Danish Cultural Policy – From Monoculture Towards Cultural Diversity », *International Journal of Cultural Policy*, vol.8, n°2, p.197-210
- Subirats, Joan (2001): “Quines son les prioritats de les polítiques culturals locals ?”, in AMBITS de Política i Societat, *Polítiques Culturals : equilibri impossible ?*, N° especial 19-20, Tardor, pp.34-36
- Vicario, Fernando (2007), « Les relations culturelles entre l'Espagne et l'Amérique Latine », dans L.Bonet et E.Négrier, (2007), *La politique culturelle en Espagne*, Paris : Khartala, Coll. *Science politique comparée*