

# La mise en question de l'étatisme culturel : Les exemples corse, écossais et francophone belge

**Fabrice Thuriot**

Université de Reims Champagne-Ardenne, France

Chercheur associé à la Chaire Arts, Culture et Management en Europe, Bordeaux Management School, et à la Chaire Fernand-Dumont sur la Culture de l'Institut national de la recherche scientifique, Université du Québec

*Docteur en droit public, habilité à diriger des recherches (HDR), il est ingénieur d'études au Centre de recherche sur la décentralisation territoriale (CRDT EA 3312 GIS GRALE CNRS). Spécialiste des politiques culturelles territoriales, il a publié Culture et territoires. Les voies de la coopération, L'Harmattan, 1999, à partir de sa thèse, puis L'offre artistique et patrimoniale en région. Proximité et rayonnement culturels, L'Harmattan, 2004, suite à une recherche sur la géographie culturelle pour le ministère de la Culture et de la Communication. Co-animateur du Groupe de recherches sur les musées et le patrimoine (GRMP), il a co-édité l'ouvrage collectif Patrimoine et mondialisation, L'Harmattan, 2008. Il a écrit de nombreux articles sur les politiques culturelles et les différents secteurs culturels en France et a effectué des comparaisons avec Diane Saint-Pierre et Monica Gattinger sur le Québec et le Canada.*

## **Résumé**

La définition de modèles de politiques culturelles repose depuis les années 1960 sur des Etats ayant des approches correspondant à leur histoire, leur langue, leur philosophie politique, économique et sociale. Depuis les années 1970, des revendications politiques, culturelles et linguistiques qualifiées de régionalistes sont apparues, qui ont donné lieu à des statuts particuliers ou spéciaux (en Corse, en Italie...), à des autonomies (en Espagne), à des entités fédérées (en Belgique), voire à la reconnaissance de nations comme en Ecosse, au Pays de Galles, en Irlande du Nord ou au Québec, au sein d'Etats plus vastes. Nous proposons ici une réflexion sur différentes manières de ne pas ou plus être dans le centralisme culturel étatique, de la décentralisation française spécifique en Corse à la dévolution britannique en Ecosse en passant par la problématique francophone en Belgique.

## **Mots clés**

Communautés, décentralisation, dévolution, Etats, nations, régions

## **Introduction**

La définition de modèles de politiques culturelles repose depuis les années 1960 sur des Etats ayant des approches correspondant à leur histoire, leur langue, leur philosophie politique, économique et sociale. Depuis les années 1970, des revendications politiques, culturelles et linguistiques qualifiées parfois de régionalistes sont apparues, qui ont donné lieu à des statuts particuliers ou spéciaux (en Corse, en Italie...), à des autonomies (en Espagne), à des entités fédérées (communautés et régions en Belgique), voire à la reconnaissance de nations comme en Ecosse, au Pays de Galles, en Irlande du Nord ou au Québec, au sein d'Etats plus vastes.

La France, la Belgique et le Royaume-Uni étaient considérés comme des Etats unitaires jusqu'en 1970 pour la Belgique, 1997 pour le Royaume-Uni et 2003 pour la France. Ils deviennent à ces dates des Etats particuliers, respectivement Etat fédéral et communautarisé, Union de nations avec des degrés

d'autonomie divers, République décentralisée avec des statuts spéciaux pour quelques territoires. Ces processus sont en réalité plus anciens, inhérents à la nature même de ces Etats. En Espagne par exemple, les communautés autonomes correspondent parfois à une revendication culturelle et à une nation, mais parfois aussi à de simples régions. Les dimensions linguistique et culturelle sont au centre des changements qui se sont opérés ces dernières années, c'est pourquoi ces derniers sont d'intensité différente, comme les spécificités de chaque territoire par rapport au centre.

Pour la France, nous prendrons l'exemple de la Corse qui illustre une revendication plus forte que dans les autres régions françaises ; pour la Belgique, nous approfondirons la problématique francophone ; et pour le Royaume-Uni, nous nous concentrerons sur l'Ecosse qui a obtenu l'autonomie la plus avancée, de nature quasi-fédérale. Nous verrons à travers ces exemples ce que l'on peut conclure par rapport au rôle de l'Etat central.

### **La régionalisation de la politique culturelle en Corse**

La Corse bénéficie d'un statut particulier depuis les lois spécifiques de décentralisation du 2 mars 1982 relative à son organisation administrative et du 30 juillet 1982 relative à ses compétences lui conférant un régime un peu différent de celui des régions continentales, avec notamment un Conseil de la Culture, de l'Education et du Cadre de Vie intégré dans le conseil économique, social et culturel en 1991, mais elle ne possédait pas encore de compétences privilégiées en matière culturelle. Ce sera chose faite avec le statut du 13 mai 1991 applicable au 1<sup>er</sup> janvier 1993, renforcé par la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse, lui conférant une autonomie quasi complète en matière culturelle. Les revendications parfois violentes concernant l'identité et la langue corses n'ont pas été étrangères à ce résultat, et ce malgré ou grâce à une population faible et même vieillissante.

« Au 1<sup>er</sup> janvier 2007, la population de la Corse atteignait 299 209 habitants [soit un peu moins de 0,5 % de la population française]. L'île figure parmi les régions françaises ayant connu la plus forte croissance démographique depuis 1999. (...) La Corse demeure une région âgée. La part des moins de 20 ans est sensiblement inférieure à la moyenne nationale et les plus de 75 ans représentent 9,9 % de la population contre 8,5 % pour la France. »<sup>1</sup>

### ***Une île gagnant progressivement de l'autonomie***

Disposant depuis 1982 d'une Assemblée régionale et d'un Exécutif (gouvernement) qui en est issu, elle peut définir les actions qu'elle entend mener en matière culturelle après consultation des départements et, notamment, au vu des propositions qui lui étaient adressées par les communes. La loi du 13 mai 1991 change sensiblement la situation avec l'article 56 concernant la culture dans le chapitre II du titre III (« De l'identité culturelle de la Corse ») qui ajoute : « En outre, elle arrête les actions qu'elle entend mener en matière de diffusion artistique et culturelle, de sensibilisation et d'enseignement artistiques, ainsi que, sous réserve des dispositions de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, en matière de travaux de conservation des monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat. A cette fin, l'Etat attribue à la collectivité territoriale, dans la loi de finances et dans les conditions prévues à l'article 78 de la présente loi, une dotation globale qui se substitue à l'ensemble des crédits attribués précédemment par l'Etat au titre de ses actions. »

---

<sup>1</sup> INSEE Corse, La Corse en bref, 2010

<http://www.insee.fr/fr/regions/corse/default.asp?page=themes/corsebref/corsebref2008/corsebref1.htm>

La loi de 1991 confirme la liberté de la nouvelle collectivité de définir son action. Cependant, la collectivité territoriale de Corse élabore sa politique sur la base des propositions émanant à la fois des communes et des départements. Le rôle de coordination du niveau régional était ainsi maintenu et renforcé. La Collectivité territoriale de Corse (CTC) héritait ainsi de près de 80 % des crédits déconcentrés de la direction régionale des affaires culturelles.

Les conditions dans lesquelles la collectivité territoriale de Corse pouvait exercer ses nouvelles responsabilités devaient être précisées par des décrets d'application mais ne le fut que par une simple circulaire non transmise officiellement à la collectivité territoriale de Corse. La circulaire Lang-Quilès, du nom des deux ministres de la Culture et de l'Intérieur alors en fonction, précise sa responsabilité générale en matière de diffusion, de sensibilisation et d'enseignement artistiques et culturels.

« Celle-ci s'exerce sur l'ensemble des domaines culturels : musique, danse, livre, lecture, théâtre, arts plastiques, musées et patrimoine. Elle a trait aux actions de diffusion ou de promotion destinées à faire connaître les oeuvres et les talents, aux actions de type éducatif en général. Pour l'exercer, la collectivité territoriale de Corse se voit transférer les crédits attribués précédemment par l'Etat au titre des actions précitées. Les actions menées par la collectivité territoriale de Corse dans ces domaines ne sont toutefois pas exclusives de celles que peuvent développer d'autres collectivités locales ou l'Etat. Ainsi, l'Etat pourra continuer d'exercer une action orientée par les grands objectifs de sa politique nationale. Cette action sera conçue en règle générale selon un principe de partenariat qui associera notamment la collectivité territoriale de Corse. Il continuera par ailleurs d'assurer, à la demande des collectivités locales, un rôle de conseil pour l'élaboration ou la mise en oeuvre de politiques ou de projets culturels. » De nombreuses procédures contractuelles, plus importantes qu'ailleurs, étaient prévues pour accompagner cette régionalisation partielle de l'action culturelle (contrat de plan Etat-région, comme dans les autres régions, fonds européens pour cette région en retard de développement, mais aussi charte culturelle triennale).

Le soutien à la création reste implicitement à la charge de l'Etat, les faibles crédits correspondants n'ayant pas été transférés à la collectivité territoriale de Corse. Il en va différemment pour le patrimoine.

### ***Des modalités d'action reconfigurées : l'exemple du patrimoine***

La circulaire Lang-Quilès précise aussi la compétence pour la conservation des monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat. Le transfert s'effectue difficilement, l'Etat central s'estimant toujours maître des crédits attribués alors que les fonds sont libres d'affectation, la DRAC de Corse suivant sans enthousiasme (le personnel de catégorie A n'intégrant pas la CTC, seuls leurs postes budgétaires étant transférés, les dossiers n'étant pas communiqués dans un premier temps...) et la CTC ne voulant pas reprendre le mode de fonctionnement institué par la conservation régionale des monuments historiques, à savoir la maîtrise d'ouvrage sur les travaux des monuments classés, voire inscrits. Pour la première fois donc s'appliquait de droit le régime prévu par la loi de 1913 l'attribuant au propriétaire et non à l'Etat.

Si le principe était louable, le résultat fut que l'architecte en chef des monuments historiques envoyé pour cela sur l'île récupéra presque tous les dossiers durant les premières années, y compris ceux concernant le patrimoine rural non protégé (PRNP), les petites communes étant incapables de monter les dossiers techniques y afférant. La situation s'est un peu régularisée depuis avec d'autres opérateurs mais elle montre combien la décentralisation peut être difficile en voulant la retenir d'un côté et en la laissant libre de l'autre. Un encadrement est nécessaire et la loi du 22 janvier 2002 a permis d'aller plus

loin dans le processus engagé. Désormais, les monuments et les sites archéologiques d'Etat appartiennent sauf exceptions à la CTC, qui en a donc la charge, sous réserve des lois en la matière, ainsi que de l'inventaire du patrimoine, des recherches ethnologiques et des musées.<sup>2</sup>

Seuls deux monuments ayant trait à Napoléon ainsi que la protection (classement et inscription) et les autorisations de travaux sont laissés à l'Etat. En dehors des bâtiments protégés que l'Etat utilise, tout le patrimoine protégé relève de la Collectivité territoriale de Corse, soit directement pour les monuments, sites et objets afférents de l'Etat qui lui sont transférés expressément et ceux qui lui appartiennent déjà, soit indirectement pour les monuments, objets et sites dont il aide la conservation et la mise en valeur. En outre, la CTC peut proposer à l'Etat les mesures de protection des MH et assure la coprésidence de la commission régionale du patrimoine et des sites du Conseil des Sites de Corse, désormais constitué à parité par des membres nommés par l'Etat et la CTC.

L'expérience est globalement positive avec un budget multiplié par deux après 1993, un service étoffé progressivement pour atteindre 20 personnes actuellement et, surtout, un patrimoine mieux protégé, entretenu, restauré et valorisé qu'avant, qu'il soit de stature nationale (la cathédrale...) ou locale (les chapelles à fresques, les tours génoises...), même si beaucoup reste encore à faire étant donné le retard accumulé par l'Etat depuis des décennies. L'accent mis sur la culture régionale tout comme sur la langue corse a pu donner lieu à quelques dérives mais globalement, on ne peut que se féliciter de cette évolution qui a permis de recontextualiser l'action culturelle et patrimoniale. Pourtant, cette expérience de régionalisation réussie ne peut peut-être pas se reproduire actuellement sur le continent, ni même dans la plupart des départements d'outre-mer français.

En effet, cela aurait pu préfigurer les transferts proposés (MH d'Etat) ou opérés (Inventaire) par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, mais la Corse considérée comme un laboratoire de la décentralisation dans les années 1990, était (re)devenue un cas à part dans les années 2000. Il en fut malheureusement de même pour les protocoles de décentralisation culturelle lancés par le ministère délégué de Michel Duffour au patrimoine et à la décentralisation culturelle entre 2001 et 2002 puis repris et étendus par Jean-Jacques Aillagon entre 2002 et 2004, mais sans en tirer les conséquences au bout du compte pour la loi du 13 août 2004. Quant à la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, elle ne comporte pas de dispositions particulières sur la culture, si ce n'est, ce qui est important, le maintien d'une compétence partagée par tous les niveaux de collectivité alors que la clause de compétence générale a été abrogée pour les départements et les régions. La fusion des collectivités régionales et départementales en Guyane et Martinique prévue en 2012 a été adoptée par référendum le 24 janvier 2010 après qu'une autonomie accrue a été repoussée le 10 janvier 2010, ne donnant pas les moyens à ces départements d'outre-mer de s'affirmer davantage sur le plan

---

<sup>2</sup> Cf. Mireille Pongy avec la collaboration de Fabrice Thuriot, *La régionalisation de la politique culturelle en Corse*, Grenoble, Observatoire des politiques culturelles, janvier 2000, 97 p. + annexes, complété par René Rizzardo, *Bilan, perspectives, propositions*, Grenoble, OPC, janv. 2000, 16 p. Voir aussi, des mêmes auteurs, ensemble ou séparément, « La régionalisation des politiques culturelles. L'exemple de la Corse », *AJDA*, n° spécial, Culture et service public, sept. 2000, p. 83-94 ; « De la Corse à la République : la décentralisation du patrimoine », *Pouvoirs Locaux*, dossier Décentralisation : les nouveaux espaces du patrimoine (codirection avec Jean-Marc Ohnet, Patrick Poncet, Jean-Michel Tobelem, avec la participation de Maria Gravari-Barbas), IV/2004 (décembre), n° 63, p. 68-71 ; « La gestion du patrimoine culturel : le cas de la Corse », in op. cit., p. 261-285 ; « Echelles d'intervention et jeu des acteurs : du national au local », actes du colloque Patrimoine et développement durable : les villes face au défi de la gouvernance patrimoniale, le 3 décembre 2004 au Musée des Beaux-arts d'Angers ; publiés par l'UMR-CNRS Espaces géographiques et Sociétés ESO – CARTA in *Travaux et documents de l'UMR 6590* n° 23, sept. 2005, p. 45-49.

culturel, ce qui n'est pour l'instant l'apanage que de la Corse, de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française, la France étant très en retard sur l'autonomie de ses territoires, y compris insulaires ou éloignés.

### **La communautarisation de la politique culturelle en Belgique**

Au 1<sup>er</sup> janvier 2007, la Belgique comptait 10 584 534 habitants pour une superficie de 30 528 km<sup>2</sup>, ce qui représente une des plus fortes densités de population au sein de l'Europe. Cette population peut se diviser en plusieurs régions linguistiques que sont la région linguistique néerlandaise (plus de 6 millions d'habitants en Flandre, soit près de 58 % de la population), la région linguistique française (près de 3,5 millions en Wallonie, soit plus de 32 % de la population) et plus de 1 million en Région bilingue de Bruxelles-Capitale (plus de 9 % de la population, dont la démographie est en croissance et jeune, surtout par l'immigration), la région allemande (75 000 personnes, soit 0,7 % de la population) selon la terminologie de la Constitution coordonnée du 17 février 1994.

Environ 10 % de néerlandophones contre 95 % parlant français composent la population de Bruxelles-Capitale mais l'anglais est devenu la 2<sup>e</sup> langue, parlée à 35 % devant le néerlandais à 28 %. (Genard, 2010, p. 181). Les ménages unilingues francophones seraient un peu plus de 50 %, tandis que ceux parlant seulement flamand seraient moins de 10 % (en régression) et ceux ne parlant que flamand aux alentours de 3 % (Janssens, 2008), « le reste étant donc constitué de ménages soit monolingues (mais dans une autre langue, par exemple dans les populations arabo-musulmanes), soit plurilingues » (Genard, 2009, p. 149). Cela amène par conséquent à un pays où règne une certaine multiculturalité qui se retrouve renforcée par les nombreux flux migratoires importants des 70 dernières années amenant ainsi la nécessité de prendre en compte de nouvelles communautés immigrées tant européennes qu'extra-européennes (cf. Genard, 2009, 2010).<sup>3</sup>

Les dimensions linguistiques sont résolument au cœur de la problématique belge.

### ***Un Etat devenu fédéral, composé de 3 communautés et de 3 régions***

La Belgique accédait à l'indépendance en 1963. Une première étape d'affirmation de sa diversité culturelle fut les lois linguistiques votées de 1873 à 1963 qui concernent l'emploi et la reconnaissance des langues française, néerlandaise et allemande comme langues officielles de la Belgique. Puis, à partir des années 1970, se sont déroulées cinq réformes de l'Etat en 1970, 1980, 1988-89, 1993 et 2001 synonymes de cette pluralité culturelle existante. Tout d'abord en 1970, cette première révision consacre l'organisation de ce pays par la reconnaissance des Communautés culturelles. Celles-ci aspiraient à une certaine autonomie dite « culturelle » mais ne leur fut reconnu qu'un champ limité de compétences en cette matière. Il est intéressant de noter que cette réforme aboutit aussi à la création de régions dotées chacune d'un territoire propre dans le but d'une intervention économique.

---

<sup>3</sup> « Des minorités linguistiques sont présentes dans les régions unilingues, leurs importances respectives ne peuvent être qu'estimées, les recensements linguistiques étant interdits par la loi en Belgique. Les néerlandophones représenteraient 57 % à 60 % de la population belge, et les francophones 40 % à 43 %. En même temps que les langues officielles, sont parlées des langues régionales endogènes ou des dialectes. Il s'agit du brabançon, du champenois, du flamand occidental, flamand oriental, du francique ripuaire, du limbourgeois, du lorrain, du luxembourgeois, du picard et du wallon. (...) En Belgique il y a environ 78 % (8 300 000) de *Vieux Belges* et 2 700 000 habitants d'origine étrangère ou *Nouveaux Belges*. Ceux-ci représentent 22% de la population totale. 56 % (1 313 000) de ses *Nouveaux Belges* sont d'origine européenne (Italie, Portugal, France, Pays-Bas), et 44 % (950 000) sont d'origine non européenne (Maroc, Turquie, Congo et autres). » <http://fr.wikipedia.org/wiki/Belgique>.

La deuxième étape qu'est 1980 élargit les compétences des Communautés en leur accordant deux nouveaux champs d'action que sont la santé et l'aide sociale. Ainsi, nous pouvons retrouver les Communautés flamande, française et germanophone, habitant une partie de la Wallonie frontalière avec les Pays-Bas et l'Allemagne, chacune dotées d'un Conseil (l'équivalent d'un parlement) et d'un Exécutif (équivalent d'un gouvernement). De plus, deux Régions se développent, à savoir la Région flamande (qui unifie son parlement et son exécutif avec ceux de la Communauté flamande) et la Région wallonne. Pour la troisième étape (1988-89), nous assistons à la mise en place de la Région de Bruxelles-Capitale dotée elle aussi d'un Parlement et d'un Gouvernement. Elle possède des structures internes adaptées à la présence conjointe de Francophones et de Néerlandophones sur son territoire mais doit aussi compter sur une immigration importante et multiculturelle (Marocains et Turcs principalement pour les extra-européens). Les Communautés délèguent une partie de leurs compétences sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale à 3 commissions communautaires : Commission communautaire francophone (COCOF), néerlandophone et commune.

La Belgique est un Etat fédéral à l'issue de la révision de la Constitution du 5 mai 1993. Une dernière grande réforme, de 2001, entre en vigueur par l'intermédiaire des deux lois spéciales du 13 juillet 2001. Ainsi l'accord du Lambert transfère certaines compétences aux Communautés et Régions (par exemple les lois communales et provinciales deviennent compétences de la Région). Quant à lui, l'accord du Lombard modifie le fonctionnement des institutions bruxelloises. La Belgique est en crise institutionnelle depuis 2006 et sans gouvernement de plein exercice depuis le 26 avril 2010.

Le dédoublement des niveaux fédérés entre 3 régions et 3 communautés encadre 10 provinces (5 dans chaque région) et 589 communes (dont 308 en Flandre, 19 dans la Région de Bruxelles-Capitale et 262 en Wallonie : 253 de langue française et 9 de langue allemande).

L'Etat fédéral conserve pourtant la majorité des compétences comme les affaires étrangères, la défense nationale, la justice, les finances, la sécurité sociale, que des partis flamands voudraient régionaliser, une majeure partie de la santé publique et des affaires intérieures. L'Etat fédéral intervient dans les politiques culturelles de diffusion, de patrimoine et de création à travers des institutions culturelles dites bi-communautaires, des établissements publics qui développent des « activités culturelles communes ». L'Etat central assure la charge de cinq organismes au titre d'établissements scientifiques de l'Etat : le musée royal d'Afrique centrale, les musées royaux des Beaux-Arts de Belgique, les musées royaux d'Art et d'Histoire, l'Institut royal des Sciences naturelles de Belgique et l'Institut royal du Patrimoine artistique ainsi que du Palais des Beaux-Arts, du Théâtre royal de la Monnaie et de l'Orchestre national de Belgique. L'Etat fédéral intervient aussi dans le soutien aux politiques culturelles communautaires aussi bien que fédérales par les gains issus de la Loterie nationale sous la forme d'aides structurelles accordées à divers organismes ou projets.

### ***Les compétences culturelles des Communautés et des Régions***

Les Communautés sont compétentes pour la conclusion d'accords culturels internationaux. Ainsi elles peuvent signer des traités et autres accords internationaux dans les domaines de leur compétence législative. De plus, ces Communautés sont associées aux négociations culturelles internationales engagées au niveau fédéral. Les Communautés craignent de voir disparaître l'exclusivité de leurs compétences, transférées au niveau fédéral et européen. Ainsi, sous pression des Etats fédérés et régionalisés, comme l'Allemagne, la Belgique ou l'Espagne, les compétences culturelles de l'Union

Européenne ont été très limitées en vertu du principe de subsidiarité retenu dans les traités européens depuis 1992.

Les Régions wallonne et bruxelloise ne sont pas compétentes en matière culturelle mais elles ont la responsabilité de compétences liées au champ culturel. La loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1988 attribue la matière patrimoniale à la Région wallonne. Le décret du 18 juillet 1991 établit les dispositions particulières relatives aux monuments, sites et fouilles. La Communauté française est l'organe compétent, entre autres, pour la langue, les arts vivants, l'éducation permanente, la formation, le patrimoine culturel, les musées et les autres institutions scientifiques culturelles (à l'exception des monuments et des sites qui sont de compétence régionale). Ces dernières années, la Communauté Française a mené différentes approches territorialisées des actions de développement culturel. Le contrat de pays, notamment, a eu une dimension culturelle essentielle. Le dispositif des « contrats culture » passés entre les villes et la Communauté française a eu pour objet de soutenir les villes en matière d'activités culturelles et artistiques, d'infrastructures et d'équipements et d'animation culturels. Il s'agit d'une politique concertée entre les villes et la Communauté française, à l'initiative du ministre de la Culture.

Du côté francophone à Bruxelles, la COCOF dispose d'une assemblée, de budgets, d'une administration et d'un exécutif spécifiques chargés, entre autres, de la culture en tant que compétence déléguée par la Communauté française. Par ailleurs, la Région de Bruxelles-Capitale a créé des dispositifs spécifiques de financement de projets culturels. Les acteurs culturels ont réussi à dépasser les clivages linguistiques en s'associant dans des projets bilingues ou multiculturels dans la région de Bruxelles-Capitale (cf. Genard, 2009, 2010).

Toutefois, les problèmes persistants de gouvernance au niveau fédéral reflètent des antagonismes linguistiques, culturels et économiques profonds. La Flandre, qui a dépendu pendant longtemps économiquement de la Wallonie qui développait des industries lourdes (charbon, acier), en particulier durant les Trente Glorieuses (1945-73), est devenue la région la plus riche et ne veut plus payer pour le redressement de la Wallonie. Les partis extrémistes veulent aussi se « venger » de leur soumission à la domination du français durant la même époque et « font la guerre » aux francophones dans les villes de la Région Bruxelles-Capitale qui se situe sur le territoire de la région flamande mais comprend une majorité de francophones. Bruxelles avait aussi été choisie comme capitale de la région flamande mais est désormais contestée par une large majorité de Flamands qui lui préféreraient Anvers comme la Wallonie a choisi Namur.

Ces conflits ont entraîné une vacance du pouvoir gouvernemental au niveau fédéral depuis le 26 avril 2010. Il serait peut-être nécessaire de donner un statut européen à la région de Bruxelles-Capitale pour tenir compte à la fois de son aspect multiculturel en Belgique et de son rôle fédérateur dans l'Union européenne. D'autres (Genard, 2009 ; de Wasseige, 2009) proposent de supprimer les Communautés flamandes et françaises pour rassembler tous les pouvoirs au sein des régions flamande, Bruxelles-capitale et wallonne, sauf pour la Communauté germanophone qui ne pose pas de problèmes majeurs, ou bien d'améliorer et d'institutionnaliser les dispositifs de coopération entre les Communautés pour l'intérêt de la Région Bruxelles-Capitale.

### **Des interventions publiques étendues : l'exemple de l'Ecosse**

Le Royaume-Uni compte plus de soixante millions d'habitants sur un territoire moitié moins grand que celui de la France, une densité des plus fortes d'Europe. L'Angleterre rassemble presque 83 % de la

population britannique, l'Écosse seulement 9 %, le Pays de Galles 5 % et l'Irlande du Nord 3 %. Chacune des quatre nations du Royaume-Uni a son propre héritage historique, culturel et, dans une certaine mesure, ses propres caractéristiques socio-politiques.

Depuis l'avènement de la dévolution en 1997 (l'année des référendums en Écosse et au Pays de Galles), l'organisation territoriale du Royaume-Uni est plus que jamais à géométrie variable. Au Royaume-Uni, co-existent des petites nations avec un statut quasi-fédéral (l'Écosse), des 'nations-régions' avec un degré élevé d'autonomie (le Pays de Galles), des arrangements 'consociationalistes'<sup>4</sup> entre communautés divisées (Irlande du Nord) et une grande nation – l'Angleterre – où la greffe régionale ne prend pas. L'échec du référendum de 2004 dans le nord-est démontre la faiblesse de la demande électorale pour des institutions régionales élues en Angleterre (Cole, 2006).<sup>5</sup>

### ***La réorganisation de l'administration culturelle écossaise***

Le gouvernement écossais assume la responsabilité de la politique culturelle depuis l'application de la dévolution en 1999, en particulier par l'intermédiaire du ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport (TCS) – de plein exercice depuis 2004, il était auparavant une division du ministère de l'Éducation – mais aussi des agences existantes telles que la Royale Commission pour les anciens et historiques monuments d'Écosse (RCAHMS),<sup>6</sup> Historic Scotland,<sup>7</sup> le Conseil des Arts d'Écosse (Arts Council of Scotland) et l'Agence pour le Cinéma (Scottish Screen) réunis en 2010 dans Creative Scotland, les trois institutions nationales (the National Museums, the National Galleries, the National Library), et leurs organismes associés (the Scottish Libraries Information Council (SLIC), the Scottish Museums Council), ou VisitScotland pour le tourisme, ou nouvellement créées comme celle de l'Architecture et du Design d'Écosse (ADS) qui a remplacé la Royal Fine Art Commission for Scotland en 2005. Le financement de la culture provient de plusieurs départements ministériels et agences au bénéfice d'organismes publics non gouvernementaux et d'autres structures subventionnées qui vont ensuite redistribuer les fonds aux différents secteurs culturels en fonction de critères de performance, prodiguer des conseils et/ou proposer des formations. Ainsi, Scottish Enterprise finance des projets concernant des industries créatives et des entreprises locales pour stimuler la croissance ou la régénération urbaine. D'autres

---

<sup>4</sup> D'après Lijphart, le consociationalisme signifie des arrangements institutionnels entre communautés divisées, classiquement les Catholiques et les Protestants au Pays-Bas. Cf. aussi pour la Belgique selon Genard, op. cit., 2010, p. 181, parlant de démocratie « consociationniste » reposant sur des « piliers ». Cf. aussi <http://fr.wikipedia.org/wiki/Consociationalisme>

<sup>5</sup> Cette partie est tirée de Alistair Cole et Fabrice Thuriot, « La dévolution et les politiques culturelles : le Pays de Galles et l'Écosse », in Claudine Audet et Diane Saint-Pierre, Tendances et défis des politiques culturelles. Cas nationaux en perspective. INRS, Presses de l'Université Laval, 2010, p. 321-344.

<sup>6</sup> La collecte et le traitement de l'information sur les monuments et les sites, y compris subaquatiques, pour leur intérêt archéologique, architectural ou historique, sont réalisés en connexion électronique avec son équivalent gallois. Cf. <http://www.rcahms.gov.uk/>

<sup>7</sup> Cette agence s'occupe de l'inventaire, de la sauvegarde et de la promotion des monuments mais aussi des jardins et paysages reconnus d'intérêt. Concernant les résultats de la révision de cette agence et d'autres documents du Gouvernement écossais sur la culture, voir <http://www.scotland.gov.uk/Publications/Search/Q/Subject/462/Page/2>. Elle favorise la participation du public et des bénévoles, cf. <http://www.doorsopendays.org.uk/opendays/default.aspx>.

A propos du patrimoine, il convient aussi de citer le National trust for Scotland, fondation de droit privé pour la protection et la promotion du patrimoine naturel et culturel créée en 1931 à l'initiative de RuralScotland sur le modèle du National trust anglais, cf. <http://www.nts.org.uk/Home/>



départements ministériels tels que ceux du Développement ou de la Santé soutiennent également des projets qui ont une dimension culturelle (Cultural Commission, 2005, p. 16, 232 et Annexe H).

En Ecosse, le fonctionnement des agences était conforme à celui prévalant en Angleterre, c'est-à-dire des services autonomes gérés à distance mais relevant de l'administration du département ministériel en charge de la culture, le ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport. Mais, déjà depuis avril 2007, le financement des principales compagnies artistiques est passé du Conseil des Arts au contrôle du gouvernement. En février 2008, le Conseil des Arts a lancé « the Inspire Fund », une loterie destinée à soutenir les projets innovants et la participation des communautés aux arts, avec un investissement de 8 millions de livres.<sup>8</sup>

Les sommes distribuées aux organismes publics non gouvernementaux s'élevaient à 139,8 millions de livres sterling en 2004-05 hors Scottish Enterprise. Historic Scotland représentait environ 40 millions de livres, en hausse. On note une augmentation en chiffres constants de 33 % entre 1997 et 2004-2005, surtout depuis 2002-2003, mais une baisse en proportion avec 0,44 % en 2005-06 contre 0,61 % du budget de l'Exécutif en 1997-98. Il faudrait 35 millions de livres en plus pour retrouver ce niveau (cf. Cultural Commission, 2005, 265-266).<sup>9</sup> 89 millions de livres ont concerné l'investissement sur cette période, en particulier pour le nouveau Musée d'Ecosse, le 'Playfair' dans les Galeries nationales et la poursuite des Archives Murray. Mais l'augmentation n'a pas profité de la même manière à tous les organismes et secteurs. Ainsi, le Conseil des Arts écossais en a bénéficié au détriment du Théâtre national et de l'Initiative musicale pour les jeunes (Youth Music Initiative). Scottish Screen (Cinéma) a connu un léger déclin entre 2001 et 2004 tandis que d'autres organismes ont juste connu un ajustement sur l'inflation. Inversement, les politiques interministérielles comportant un volet culturel se sont accrues avec des développements importants dans les domaines de la santé, des communautés, des entreprises, des affaires rurales, de la justice, des transports et de l'éducation pour plus de 1,4 million de livres<sup>10</sup> (Cultural Commission, 2005, p. 18, 232 et Annexe H).

En ce qui concerne les 32 autorités locales créées après la réorganisation du gouvernement local en 1996, elles ont un rôle accru et sont en charge des bibliothèques, musées et collections publics, sites patrimoniaux, parcs et jardins, et ont la responsabilité des équipements publics pour les activités de loisirs, sportives, culturelles et sociales. On constate des variations importantes dans l'implication de chacune dans le champ culturel malgré l'intention de publier une stratégie culturelle locale commune. Les écarts vont, en particulier entre milieu rural et milieu urbain mais aussi en milieu urbain, de 1 658 000 £ à 55 794 000 £ au total et de 20 £ à 149 £ en dépenses par habitant. Elles sont pourtant les premières pourvoyeuses de services culturels avec 274 millions de livres en 2003-04, hors investissement, soit 2,5 % des dépenses totales de fonctionnement des autorités locales contre 36 % pour l'éducation, 22 % pour le secteur social et 5 % pour les services administratifs notamment.<sup>11</sup> Les ressources des autorités locales viennent de plusieurs sources incluant des dotations non affectées du gouvernement central (Aggregate External Finance - AEF), des impôts locaux et des ressources propres,

---

<sup>8</sup> Pour plus d'informations, voir <http://www.scottisharts.org.uk/inspire>.

<sup>9</sup> Voir aussi Council of Europe/ERICarts, Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe [www.culturalpolicies.net/web/unitedkingdom.php?aid=61](http://www.culturalpolicies.net/web/unitedkingdom.php?aid=61)

<sup>10</sup> Scottish Executive (2005) Progress Report of Initiatives Promoting Policies, <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2005/07/22141814/18186>.

<sup>11</sup> Scottish Local Government Financial Statistics (2003/04), <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2005/02/20724/52956>.

la Loterie nationale du Royaume-Uni, l'Union européenne et diverses subventions des organismes publics non gouvernementaux (Cultural Commission, 2005, p. 14-17 et 266-267). « Avant la dévolution, ont été créés des "conseils de communauté", sortes de contre-pouvoirs démocratiques qui coordonnent l'action des autorités locales. Depuis la dévolution, les autorités locales ont une obligation en matière de soutien à la culture. »<sup>12</sup>

### ***La politique culturelle en Ecosse***

Le gouvernement écossais poursuit cinq objectifs stratégiques depuis 2004 pour la société écossaise : plus riche et plus juste, plus saine, plus sûre et plus forte, plus agréable et plus verte (Galloway, 2008, i-vii). La culture est appelée à contribuer à cette amélioration du bien-être global. Il est intéressant de voir que la compétitivité, mot d'ordre de l'Union européenne repris sans recul en France, ne figure pas au titre des objectifs, en tout cas de manière directe. Cela concerne les musées, galeries, bibliothèques, théâtres, la littérature, la musique, la danse, les festivals, l'artisanat, les expositions, le film et la vidéo, les classes artistiques à l'école, le design et les activités de loisirs (lecture, pratique d'un instrument, sortie au cinéma...) (Ruiz, 2004, p. 16) sans couvrir le sport. L'architecture est aussi absente de cette définition mais elle fait l'objet d'une politique spécifique.

La problématique linguistique existe peu fortement en Ecosse, où la pratique de langues 'régionales' (Gaelic avec moins de 60 000 pratiquants, soit 1 % de la population, et Scots pour 30 % de la population) est minoritaire et surtout répandue dans les zones rurales et éloignées. Cependant, alors que la pratique du Gaelic est très faible, elle est davantage soutenue que celle du Scots, considérée comme un « mauvais anglais » et promue surtout au travers de manifestations orales (conteurs...) organisées ou soutenues par le Scottish Storytelling Forum and Centre à Edimbourg. La Stratégie culturelle nationale (2000) prévoyait pourtant la création d'un Institut ou centre des langues écossaises. Ainsi, le Gaelic, langue reconnue comme langue régionale et minoritaire par le Conseil de l'Europe et comme langue officielle par l'Union européenne pour sa pratique en Irlande principalement, bénéficie d'un enseignement à tous les niveaux éducatifs, d'un organisme représentatif : le 'Bòrd na Gàidhlig', d'un Fonds pour la télévision : le Gaelic Broadcasting Fund, et même d'heures de programmes voulues et assumées par BBC Scotland, Scottish Television, and Grampian Television, mais pas encore le Scots (Cultural Commission, 2005, p. 157-165).

Des associations comme Fèisan nan Gàidheal, l'organisation qui soutient le développement de l'enseignement des arts et des festivals des communautés gaéliques dans toute l'Ecosse, travaillent depuis 25 ans à la promotion de la langue comme base de la culture et sur les musiques, danses et chants traditionnels en particulier, mais aussi le théâtre...<sup>13</sup>. Plus ouvertement, la langue constitue l'enjeu principal au Pays de Galles pour la culture galloise (Cole et Thuriot, 2010).

---

<sup>12</sup> Merci à Anne-Marie Autissier pour ces informations issues de notre travail sous la direction de Monica Gattinger et Diane Saint-Pierre pour l'analyse comparée des politiques culturelles nationales (Canada, Etats-Unis, France et Royaume-Uni), financé par le Conseil de la recherche en Sciences sociales et humanités du Canada, à travers le Fonds pour les opportunités internationales, en 2009-10, avec également Kevin Mulcahy pour les Etats-Unis.

<sup>13</sup> <http://feisean.sitekit.net/> et The Royal Scottish Academy of Music and Drama, 25 years of the Fèisean, 2005, <http://www.scottisharts.org.uk/resources/publications/research/pdf/RES18%2025%20Years%20of%20Feisean.pdf>.

## Conclusion

Les exemples présentés ci-dessus montrent des évolutions contrastées mais qui vont toutes dans le même sens, celui de l'autonomisation, malgré des périodes de doute, voire de conflits dans chacun des pays concernés. L'un des signes de la réussite du processus consiste dans la qualité des relations entretenues avec le centre. Que ce soit en Corse ou en Ecosse, on peut penser qu'elles sont même devenues meilleures qu'auparavant en étant plus distantes et plus égalitaires. Ainsi, des procédures de coopération existent, qu'il s'agisse du contrat de projets Etat - Collectivité territoriale de Corse 2007-2013 qui traite de culture scientifique et technique, de culture numérique et d'équipements culturels sur le territoire, ou de l'accord signé en 2006 entre le Scottish Arts Council et le British Council Scotland qui ont rédigé une Stratégie internationale des Arts et nommé un responsable conjoint des affaires internationales. L'Ecosse s'est aussi davantage engagé sur les industries créatives, à l'image de l'Angleterre depuis les années 2000 que sur l'identité et les langues comme l'a fait le Pays de Galles. En Belgique, le conflit entre certaines Communautés et Régions est tel qu'il occulte pour l'instant les voies coopératives sur le plan institutionnel, mais des acteurs culturels les explorent, en particulier dans la région de Bruxelles-Capitale. Le modèle du fédéralisme coopératif allemand (Schmitt, 2002) est encore loin, mais on peut espérer que les intéressés auront à cœur de maintenir des relations dans le cadre d'un consociationalisme auquel est aussi parvenue l'Irlande du Nord à la fois en interne et avec Londres, malgré une situation encore beaucoup plus tendue. Une confédération n'est pas à exclure non plus.

## Bibliographie

- Cole Alistair (2006), *Beyond Devolution and Decentralisation. Building Regional Capacity in Wales and Brittany* Manchester: Manchester University Press, 2006, 202 p.
- Cole Alistair et Thuriot Fabrice (2010), « La dévolution et les politiques culturelles : le Pays de Galles et l'Écosse », in Claudine Audet et Diane Saint-Pierre, *Tendances et défis des politiques culturelles. Cas nationaux en perspective*. INRS, Presses de l'Université Laval, p. 321-344.
- Cultural Commission (2005) "Our Next Major Enterprise..." Final Report of the Cultural Commission, 286 p. + Annexes.
- De Wasseige Alain, « Pourquoi refonder les politiques culturelles publiques ? Réflexion à partir de la situation dans la Communauté française de Belgique », in Claudine Audet et Diane Saint-Pierre, dir., *Tendances et défis des politiques culturelles. Analyses et témoignages* (2009), INRS, Presses de l'Université Laval, p. 229-239.
- Galloway Sarah, Centre for Cultural Policy Research (2008) *The Evidence Base for Arts and Culture Policy. A Brief Review of Selected Recent Literature, Research and Evaluation*, Scottish Arts Council.
- Genard Jean-Louis, « Bruxelles : la capitale de l'Europe et ses enjeux culturels », in Claudine Audet et Diane Saint-Pierre, dir., *Tendances et défis des politiques culturelles. Analyses et témoignages*, INRS, Presses de l'Université Laval, 2009, p. 147-164.
- Genard Jean-Louis, « Les politiques culturelles de la Communauté française de Belgique : fondements, enjeux et défis », in Claudine Audet et Diane Saint-Pierre, *Tendances et défis des politiques culturelles. Cas nationaux en perspective*. INRS, Presses de l'Université Laval, p. 180-217.
- Janssens Rudi (2008), « L'usage des langues à Bruxelles et la place du néerlandais. Quelques constatations récentes », *Brussel Studies*, n° 13, 7 janvier, 16 p., [http://www.brusselsstudies.be/PDF/FR\\_51\\_BruS13FR.pdf](http://www.brusselsstudies.be/PDF/FR_51_BruS13FR.pdf)
- Keating, M., Loughlin, J. et Deschouwer, K. (2003) *The New Regionalism in Europe: A Comparative Study of Eight Regions*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Pongy Mireille, dir., et Thuriot Fabrice (2000), *La régionalisation de la politique culturelle en Corse*, Observatoire des politiques culturelles, Grenoble, France, 97 p. + Annexes.
- Ruiz, J. (2004) *A Literature Review of the Evidence Base for Culture, the Arts and Sports Policy*, Edinburgh: Scottish Executive.
- Schmitt Nicolas (2002), *L'émergence du régionalisme coopératif en Europe*, Ed. universitaires Fribourg, Suisse, 504 p.
- Scottish Executive (2000), "Creating our Future...Minding our Past" *Scotland's National Cultural Strategy*. Scottish Executive (2005), *Progress Report of Initiatives Promoting Policies*.
- Scottish Local Government Financial Statistics (2003/04).
- Seo, J.K. (2002), "Re-urbanisation in Regenerated Areas of Manchester and Glasgow: New Residents and the Problems of Sustainability", *Cities*, Vol. 19, n° 2, p. 113-121.
- The Anglia Ruskin/UCLan Research Team (2006), *Mental Health, Social Inclusion and the Arts: Developing the Evidence Base. Second interim report from Phase 2: Baseline results*, Online: National Social Inclusion Programme.
- The Royal Scottish Academy of Music and Drama (2005), *25 years of the Fèisean*.
- The Work Foundation (2007), *Staying Ahead: the Economic Performance of the UK's Creative Industries*, London: Department for Culture Media and Sport.