PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

10 June 1987 **Doc. 5749**

REPORT

on the economics of culture[1]

(Rapporteur : Mr TUMMERS)

I. Draft recommendation

presented by the Committee on Economic Affairs and Development[2]

The Assembly,

1. Considering the importance of culture in the economy, which provides an economic justification for public and private interventions in the management and financing of culture;

2. Recalling its Recommendation 1051 (1987) on labour market flexibility in a changing economy, and emphasising the increasing relevance and labour-intensive nature of cultural activity in a society where non-working time is increasing;

3. Considering that culture is, like education, an important area for national investment and that, therefore, governments have a continuous responsibility in shaping the best possible conditions in which cultural development can flourish;

4. Realising, however, that the problems surrounding the "economy" on the one hand and "culture" on the other are surfacing everywhere in Europe and that they affect both those who exercise their creative talents and those who fund them, whether in the public or private sector;

5. Drawing attention to the fact that the survival of certain areas of cultural creation and pro-

1. See Recommendation 1018 (1985).

2. *a.* Unanimously adopted by the committee on 25 May 1987.

Members of the committee: MM. *Debétaz (Chairman), Unland, Valleix (Vice-Chairmen), Aarts,* Albert, *de Arespacochaga,* Arnalds, Blenk, Buttigieg, Carvalhas, Celebi *(Alternate:* Mrs *Öney),* Close *(Alternate: Dejardin),* Colajanni, Declercq, Ferrari-Aggradi, Gassner, Georgakopoulos, *Goerens,* Sir Anthony Grant *(Alternate:* Sir *John Osborn),* MM. Hesele, *Holtz,* Jessel *(Alternate: Parry), Johnsen,* Lilaia, Masciadri, Milan, Miville, Papaligouras, Pettersson, Portier, Ruet, Rumpf, *van Tets,* Mrs af Ugglas *(Alternate:* Mr *Björck),* MM. Voigt, *Yaşa.*

N.B. The names of those present at the meeting are printed in italics.

b. See Recommendation 1059 (Standing Committee, 1 July 1987).

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

10 juin 1987 **Doc. 5749**

RAPPORT

sur l'économie de la culture[1]

(Rapporteur : M. TUMMERS)

I. Projet de recommandation

présenté par la commission des questions économiques et du développement[2]

L'Assemblée,

1. Considérant que le poids croissant de la culture dans l'économie apporte une justification économique à l'intervention publique et privée dans la gestion et le financement de la culture;

2. Rappelant sa Recommandation 1051 (1987) relative à la flexibilité du marché du travail dans une économie en transformation et soulignant l'intérêt croissant notamment du point de vue de l'emploi de l'activité culturelle dans une société où le temps de non-travail est en augmentation;

3. Considérant que la culture est, comme l'éducation, un important secteur d'investissement national et que par conséquent les gouvernements ont la charge constante de créer les meilleures conditions possible à l'épanouissement culturel;

4. Sachant toutefois que les problèmes relatifs à l'«économie» d'une part et à la «culture» d'autre part se posent partout en Europe et concernent à la fois ceux qui exercent leur talent de créateurs et ceux qui les financent dans le secteur public ou privé;

5. Appelant l'attention sur le fait que la survie de certains domaines de la création et de la

1. Voir Recommandation 1018 (1985).

2. *a.* Adopté à l'unanimité par la commission le 25 mai 1987.

Membres de la commission: MM. *Debétaz (Président), Unland, Valleix (Vice-Présidents), Aarts,* Albert, *de Arespacochaga,* Arnalds, Blenk, Buttigieg, Carvalhas, Celebi *(Remplaçant:* M^me^ *Öney),* Close *(Remplaçant: Dejardin),* Colajanni, Declercq, Ferrari Aggradi, Gassner, Georgakopoulos, *Goerens,* Sir Anthony Grant *(Remplaçant:* Sir *John Osborn),* MM. Hesele, *Holtz,* Jessel *(Remplaçant: Parry), Johnsen,* Lilaia, Masciadri, Millan, Miville, Papaligouras, Pettersson, Portier, Ruet, Rumpf, *van Tets,* M^me^ af Ugglas *(Remplaçant;* M. *Björck),* MM. Voigt, *Yaşa.*

N.B. Les noms des membres qui ont participé à la réunion sont indiqués en italique.

b. Voir Recommandation 1059 (Commission Permanente, 1^er^ juillet 1987).

duction — for example the film industry or literature — can be better ensured if they benefit from adequate support by public authorities, through practical and financial measures and, where appropriate, are managed more effectively with a view to attracting greater interest on the part of the public at large;

6. Drawing also attention to the danger that, if their economic impact were to become the primary justification for the arts, those arts and cultural events with the highest economic impact would attract the highest funding, and to the consequent duty of governments to create the conditions in which art creation and production are free from economic constraints;

7. Considering that culture represents an increasingly important part of industrialised countries' production, and that the interaction between culture and the economy, and in particular the world of industry, is one of the most significant features in the development of our societies;

8. Noting the reply to Recommendation 1018 on private sponsorship of the arts, in which the Committee of Ministers shared the view of the Assembly that the potential resources for cultural financing can be increased by combining state and private efforts;

9. Welcoming the development of plural funding of cultural activities and the expansion of employment and economic activity in the cultural sector but insisting that the funding should not become the victim either of economic fluctuations or of government deficits, and that primary responsibility should therefore be retained by governments;

10. Believing that private sponsorship should provide supplementary funding for cultural activities, not be a substitute for existing resources and that it should be developed;

11. Realising, however, that private sponsorship ought to take place in conditions which are widely acceptable as a mutually advantageous liaison between business and the arts for the ultimate good of the whole community;

12. Expressing its disappointment at the fact that the Committee of Ministers has not deemed fit to draw up guidelines or a code of conduct on the funding of arts or cultural activities by sponsors, for which task the Council of Europe is particularly well suited,

13. Recommends that the Committee of Ministers invite the governments of Council of Europe member states:

i. to assume substantial and continuous responsibility in affording possibilities for the development of cultural activities and artistic expression for the benefit of the public at large;

ii. to draw up policies aimed at the preservation and creation of employment in the cultural

production culturelles — par exemple l'industrie du cinéma ou la littérature — peut être mieux assurée s'ils bénéficient d'un soutien public approprié sur le plan réglementaire et financier et si, le cas échéant, ils sont gérés plus efficacement afin de susciter davantage d'intérêt de la part du grand public;

6. Consciente de ce que, si l'intérêt économique devient la principale justification des arts, les arts et les manifestations culturelles à haut rendement économique risquent d'attirer l'essentiel des fonds et qu'il incombe donc aux gouvernements de créer les conditions d'une création et d'une production artistiques exemptes de contraintes économiques;

7. Considérant que la culture prend une importance croissante dans la production des pays industriels, et que l'interaction de la culture, de l'économie et surtout du monde industriel est l'une des principales caractéristiques de l'évolution de nos sociétés;

8. Notant la réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 1018 relative au mécénat privé et la culture, approuvant l'idée de l'Assemblée selon laquelle il est possible d'accroître les moyens de financement culturels en conjuguant les efforts de l'Etat et du secteur privé;

9. Approuvant le développement de l'investissement pluraliste des activités culturelles et l'expansion de l'emploi et de l'économie dans le secteur culturel, mais soulignant que le financement ne doit pas souffrir des fluctuations économiques ou des déficits de l'Etat, et que par conséquent l'essentiel de la responsabilité incombe aux gouvernements;

10. Convaincue que le mécénat privé doit apporter un financement complémentaire pour les activités culturelles et qu'il devrait être développé;

11. Consciente cependant que le parrainage de la culture par le secteur privé doit intervenir dans des conditions acceptables par tous et doit servir de lien entre le monde des affaires et celui des arts dans l'intérêt de toute la collectivité;

12. Regrettant que le Comité des Ministres n'ait pas cru pouvoir élaborer des directives ou un code de conduite concernant le financement des arts et des activités culturelles par le mécénat, alors que le Conseil de l'Europe est particulièrement bien placé pour le faire,

13. Recommande au Comité des Ministres d'inviter les gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe:

i. à maintenir et à assumer leur responsabilité dans la création des conditions de développement des activités culturelles et de l'expression artistique au bénéfice du grand public;

ii. à élaborer des mesures de préservation et de création de l'emploi dans les secteurs culturels

sectors, not only by giving direct assistance to artists who do not receive sufficient economic backing for their production, but above all by promoting social and economic conditions in which the production, distribution and consumption of the arts can develop;

iii. to promote, while safeguarding freedom of artistic expression, the development of cultural activities by a better structured financial backing as a major national investment and/or by adopting legislation and fiscal measures or other rules designed to promote sponsorship of the arts;

iv. to step up efforts with a view to fostering a better relationship between the many existing sources of art funding, to improving resource management and to evolving more flexible instruments of funding policy;

v. to invite the competent authorities:

a. to encourage the study of the economics of culture in institutes of higher education and research for the training of subsequent administrators of cultural policy;

b. to provide facilities for art history students to research into the influence of economic factors on art production; and

c. to promote better instruction for students of art and applied art on the interwoven nature of culture and the economy;

14. Recommends that the Committee of Ministers:

i. draw up guidelines or a code of conduct on the funding of the arts and other cultural activities by sponsors in mutually acceptable conditions guaranteeing the autonomy value of the arts and culture including the freedom of the artist;

ii. initiate statistics relating to the funding of the arts on national and European levels, and to the direct and indirect economic importance of the arts;

iii. promote co-operation among member states in order to ensure the survival of threatened areas of cultural expression and creation;

iv. follow up the proposal formulated by the Colombo Commission to take action, in co-operation with the European Community, to increase the material resources available for culture, including the setting up of a European arts fund and, along the lines of Recommendation 1018 (1985), to make taxation arrangements to increase private patronage and encourage private initiatives in any form for culture.

non seulement en accordant une assistance directe aux artistes qui ne bénéficient pas d'un soutien économique suffisant pour leur production, mais surtout en imaginant une politique sociale et économique où la production, la distribution et la consommation des arts puissent se développer;

iii. à promouvoir le développement des activités culturelles, tout en préservant la liberté de l'artiste, par un financement mieux structuré sous forme d'investissement national majeur et/ou par l'adoption de lois et de mesures fiscales, destinées à promouvoir le mécénat d'art;

iv. à intensifier les efforts pour améliorer les relations entre les multiples sources d'investissements artistiques et la gestion des fonds, et pour assouplir les instruments de la politique de financement;

v. à inviter les autorités compétentes:

a. à encourager l'étude des aspects économiques de la culture dans les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, pour la formation des administrateurs du domaine culturel;

b. à donner aux étudiants en histoire de l'art les moyens d'effectuer des recherches sur l'influence des facteurs économiques sur la production artistique;

c. à promouvoir un meilleur enseignement pour les étudiants en art et en art appliqué dans le domaine de l'interaction entre la culture et l'économie;

14. Recommande au Comité des Ministres:

i. d'élaborer des directives ou un code de conduite sur les modalités de financement des arts et des activités culturelles par le mécénat dans des conditions mutuellement acceptables et garantissant la liberté des arts et de la culture, notamment l'indépendance de l'artiste;

ii. d'établir des statistiques sur le financement des arts au niveau national et européen, et sur l'importance économique directe et indirecte des arts;

iii. de promouvoir la coopération des Etats membres pour préserver les domaines de l'expression et de la création culturelles qui sont menacés;

iv. de donner suite à la proposition du rapport Colombo de prendre, en coopération avec la Communauté européenne, des mesures qui favorisent l'augmentation des moyens matériels mis à la disposition de la culture, notamment la constitution d'un fonds européen des arts et, conformément à la Recommandation 1018 (1985), des mesures fiscales destinées à développer le mécénat et à encourager toutes initiatives privées en faveur de la culture.

II. Explanatory memorandum

by Mr TUMMERS

I. Introduction

1. A motion for a resolution on cultural policy and the economy (Doc. 5092), tabled in the Assembly in June 1983, was referred to the Committee on Culture and Education for report and to the Committee on Economic Affairs and Development for opinion. At almost the same time, a motion for a recommendation on a related subject, that is, on sponsors of cultural events (Doc. 5065), was referred solely to the Committee on Culture and Education for a report. Following these two motions the latter committee submitted a report on the sponsoring of the arts on the basis of which the Assembly adopted Recommendation 1018 (1985) inviting the Committee on Economic Affairs and Development to study the relationship between culture and the economy more closely.

2. Accordingly, the purpose of this report is to analyse the economic implications of cultural policy. It is obvious that there exists a strong relationship between culture and the economy. The impact of culture on our economies is, however, a rather neglected subject which deserves more attention from politicians. The changing economic situation (less economic growth, budgetary deficits) has created a need for a basic review of national cultural policies and their impact on the economy. Moreover technological developments in the field of the audiovisual media and the increasing amount of non-working time available to most individuals, offer real possibilities for the extension of the cultural sector.

3. The developments which we describe and the policy measures which we advocate in this report do not apply in the same way to all countries and regions. They depend on the level of cultural and economic development, the financial capacity of governments and on how primary needs affect patterns of life. It is obvious that, in poor countries where the satisfaction of basic needs determines living conditions and where non-working time is (much) shorter than in highly developed countries, the relation between culture and economy is totally different from that in modern advanced societies.

4. This report addresses the increasingly interwoven nature of culture and economy in modern industrialised nations such as most of the Council of Europe member states. In the less developed regions of these countries, the public authorities must adapt their policies to the specific needs of such regions where unemployment or social factors dictate a different approach. But essentially the links between culture and economy

II. Exposé des motifs

par M. TUMMERS

I. Introduction

1. Une proposition de résolution sur la politique culturelle et l'économie (Doc. 5092), présentée en juin 1983 à l'Assemblée, a été renvoyée à la commission de la culture et de l'éducation pour rapport et à la commission des questions économiques et du développement pour avis. A peu près en même temps, une proposition de recommandation sur un sujet voisin, à savoir sur les «sponsors» des manifestations culturelles (Doc. 5065), a été renvoyée uniquement à la commission de la culture et de l'éducation pour rapport. Faisant suite à ces deux propositions, cette dernière commission a soumis un rapport sur le mécénat et la culture sur la base duquel l'Assemblée a adopté sa Recommandation 1018 (1985), invitant la commission des questions économiques et du développement à approfondir l'étude sur les relations entre la culture et l'économie.

2. Par conséquent, le but de ce rapport est d'analyser les incidences économiques de la politique culturelle. Malgré le rapport étroit évident qui existe entre la culture et l'économie, l'impact de la culture sur nos économies est un sujet assez négligé qui mériterait davantage d'attention de la part de nos responsables politiques. La nouvelle situation économique (moins de croissance, déficits budgétaires) impose un examen fondamental des politiques culturelles nationales et de leur impact économique. En outre, les développements technologiques dans le domaine des médias audio-visuels ainsi que la quantité croissante de temps libre, dont disposent la plupart des individus, offrent de réelles possibilités d'extension au secteur culturel.

3. Les évolutions que nous décrivons et les mesures que nous préconisons dans le présent rapport ne s'appliquent pas de la même façon à tous les pays et à toutes les régions, mais dépendent du niveau de développement culturel et économique, de la capacité financière des Etats et de l'effet que les besoins primaires peuvent avoir sur les modes de vie. Il est clair que dans les pays pauvres, où la satisfaction des besoins fondamentaux est déterminante pour les conditions de vie et où le temps de loisirs est (beaucoup) plus court que dans les pays très développés, la relation entre la culture et l'économie n'est pas du tout la même que dans les sociétés modernes avancées.

4. Le rapport marque l'imbrication croissante de la culture et de l'économie dans les nations modernes industrialisées, notamment dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe. Dans les régions moins développées de ces pays, les pouvoirs publics doivent adapter leurs mesures aux besoins de ces régions lorsque le chômage ou les facteurs sociaux exigent une attitude particulière. En gros, cependant, les liens entre la culture

are the same everywhere in our member countries and require greater attention in the light of new developments such as increasing non-working time, the role of the media, cultural industries and the problem of how cultural development and expression can be financed at a time of large government deficits.

Concepts

5. It will be necessary in the committee's report to describe the various concepts underlying cultural policy and its economic implications. We should realise, however, that with regard to present conditions and those foreseeable in the near future we still apply concepts from the past which developed in totally different cultural patterns.

6. A Maecenas, named after the patron of Horace and Virgil, is someone who provided an individual artist or a particular cultural organisation with financial means without any self-interest in order to enable the artist to devote himself entirely to art production without concern for earning his daily bread. In modern times the functions of such an individual patron have, in most cases, been taken over by institutional bodies. Nowadays, private persons channel their generosity mostly through organisations whose statutory aims usually reflect the personal preference of the Maecenas.

7. A philanthropist is a person whose benevolent efforts aim at the promotion of human welfare. This concept dates from the seventeenth century. Philanthropy, as a practical benevolence towards mankind, has also been organised by groups of philanthropists within institutions.

8. A sponsor is a natural or legal person who acts as a guarantee for the realisation of cultural production and negotiates a benefit for this purpose, usually in the form of publicity and, if the sponsor remains anonymous, he may nevertheless expect some immaterial profit. In the report of the Committee on Culture and Education on private sponsorship of the arts (Doc. 5465), a business sponsorship — in its modern form and adapted to today's economic structures — is defined as follows: "funds given as a consideration for a service provided by the arts organisation (usually some form of advertising or market facility) in a business relationship".

9. Economy, as devoutly described in the fourteenth century, was the virtue of spending money in a wise way. This virtue refers to the practice of the Maecenas, the philanthropist and the sponsor. In most cases, this practice concerned the reimbursement of money gained with interest.

et l'économie sont les mêmes dans tous nos Etats membres et demandent une plus grande attention à la lumière de phénomènes nouveaux comme l'accroissement des loisirs, du rôle des médias et des industries culturelles et les difficultés de financement de l'expression et du développement culturel face à l'accroissement des énormes déficits publics.

Notions

5. Il faudra, dans le rapport de la commission, décrire les diverses notions qui sous-tendent la politique culturelle et ses implications économiques. Nous devons bien voir, cependant, si nous songeons aux conditions actuelles et à celles qu'on peut prévoir pour un avenir proche, que nous nous référons toujours à des notions du passé, élaborées dans des cadres culturels totalement différents.

6. Le mécène — d'après le nom du patron d'Horace et de Virgile — est une personne qui apporte une aide financière désintéressée à un artiste ou à un organisme culturel, les libérant ainsi du souci du gagne-pain et leur permettant de se consacrer entièrement à la production artistique. De nos jours, les fonctions d'un tel patron sont reprises, le plus souvent, par des institutions qui canalisent la générosité des particuliers et dont les buts reflètent, en général, les préférences des donateurs.

7. Le philanthrope est celui dont les efforts bénévoles visent à favoriser le bien-être humain. Le concept date du dix-septième siècle. La philanthropie, en tant que bonne disposition pratique vis-à-vis de l'humanité, a également été organisée, par des groupes de philanthropes, dans des cadres institutionnels.

8. Un patron est une personne physique ou juridique qui se porte garante pour la réalisation d'une production culturelle et négocie à cette fin une prestation, généralement sous forme de fonds publicitaires et, s'il demeure anonyme, il peut néanmoins compter, en échange, sur un profit immatériel. Dans le rapport de la commission de la culture et de l'éducation sur le patronage privé des arts (Doc. 5465), un patronage commercial — sous sa forme moderne et adaptée aux structures économiques d'aujourd'hui — est défini comme «l'ensemble des moyens financiers octroyés, dans le cadre d'une relation d'affaires, en échange d'un service rendu par l'organisme artistique (généralement sous forme de publicité ou d'accès à un marché)».

9. L'économie, telle que pieusement décrite au quatorzième siècle, était une vertu consistant à employer sagement ses ressources. On la retrouve dans la pratique des mécènes, des philanthropes et des patrons, qui revenait la plupart du temps à rendre l'argent gagné par le prêt à intérêt. Ces rem-

These payments took the form of commissioning the production of cultural products for the subsequent benefit of the public at large. The production costs were relatively low but the excess value, which determined the market value, was very high.

10. The above paragraphs do not give definitions but rather contain descriptions which clearly need to be revised to make them more relevant to social and economic conditions prevailing today and in the foreseeable future.

11. Culture, in the etymological sense, refers to the ways in which natural conditions are being transformed by human intervention. In the course of history the concept of culture, however, has been divided into a narrow one, meaning the fine arts, and a broader one, referring to the whole of man's social heritage (all the knowledge, beliefs, customs and skills acquired by a person as a member of society). As pointed out in the chapter on changing patterns (paragraphs 60 to 68), it is our task, on the one hand, to bring the fine arts within the reach of broad sectors of society and, on the other, to raise cultural values to as high as possible levels. The definition of the professional artist, in the view of the Rapporteur, falls outside the field of competence of the Committee on Economic Affairs and Development.

12. In this report "culture" is broadly conceived as all forms of behaviour peculiar to mankind. Culture can consist of language, ideas, beliefs, customs, codes, institutions, tools, techniques, works of art and so on. There exist many definitions of culture the concept of which has also changed over time. For the purpose of this report we shall limit ourselves to those kinds of cultural expression and creation that demand special attention because they are threatened or because their interplay with the economy is insufficiently understood. Other aspects of "culture", such as sports or tourism, are subjects which as such receive considerable public attention. There seems to be a lesser need to demonstrate their interwoven nature with the economy or to devise special governmental policies in their respect.

13. Public management: former patrons or philanthropists have often transferred property of their cultural assets to the public authorities. Nowadays, there is a perceptible tendency to bring cultural products under the control of private bodies. This entails a change in the intention as to who should benefit from these cultural products. It appears that cultural products are becoming more and more part of marketable entertainment. Funds that are managed both privately and publicly should also be placed under public control. We should realise that gifts that are given for cultural purposes, because they are tax-deductable, in fact constitute public money.

boursements prenaient la forme de commandes de produits culturels qui devaient profiter ultérieurement à l'ensemble de la population. Les coûts de production étaient relativement faibles, mais la valeur ultime, qui déterminait la valeur marchande, très élevée.

10. Les paragraphes qui précèdent ne donnent pas des définitions, mais des descriptions qui ont, évidemment, besoin d'être revues pour être adaptées aux conditions économiques et sociales en cours aujourd'hui, ou qui prévaudront dans un avenir prévisible.

11. La culture, au sens étymologique, désigne les moyens par lesquels les conditions naturelles sont transformées par l'intervention de l'homme. Dans le cours de l'histoire, la notion de culture s'est cependant divisée en un sens étroit évoquant les beaux-arts et, en un sens plus large, se référant à l'ensemble du patrimoine social de l'homme (connaissances, croyances, coutumes et techniques acquises par un individu en tant que membre d'une société). Comme le souligne le chapitre sur l'évolution des structures (paragraphes 60 à 68), nous avons le devoir, d'une part, de mettre les beaux-arts à la portée de larges secteurs de la société et, d'autre part, de porter les valeurs culturelles au plus haut niveau possible. Selon votre rapporteur, la définition d'un artiste professionnel ne relève pas de la compétence de la commission des questions économiques et du développement.

12. Dans le présent rapport, la culture est conçue comme comprenant toutes les formes de comportement de l'homme, notamment la langue, les idées, les croyances, les coutumes, l'école, les institutions, les outils, les techniques, les œuvres d'art, etc. Comme la notion de culture a changé avec le temps, il en existe plusieurs définitions. Aux fins du présent rapport, nous nous bornerons aux types d'expression et de création culturelles qui réclament notre attention particulière parce qu'ils sont menacés ou que leurs imbrications économiques sont mal comprises. D'autres aspects de la culture, par exemple, le sport ou le tourisme, font l'objet de l'engouement du public. Il semble moins utile de mettre en évidence leurs liens avec l'économie ou d'imaginer à leur égard des politiques particulières des pouvoirs publics.

13. Gestion publique: dans le temps les patrons et les philanthropes avaient l'habitude de donner leurs biens culturels aux pouvoirs publics. De nos jours, on s'aperçoit qu'il y a tendance à placer les productions culturelles sous le contrôle d'organismes privés. Cette évolution marque un changement de direction en ce qui concerne le bénéficiaire de ces productions. Il apparaît que celles-ci acquièrent de plus en plus un rôle social dans l'économie de marché. Les fonds gérés tant par le privé que par le public doivent être sous contrôle public. On conviendra que les libéralités à des fins culturelles, consenties parce qu'elles sont déductibles des revenus imposables, constituent en fait des fonds publics.

14. In order to distribute scarce resources fairly among artists and cultural institutions, the state has to apply the principle of objectivity which should, however, not be confused with indifference. A government policy must not be arbitrary. This implies a certain degree of regulation. The state should provide assistance or incentives to artists wherever they are needed but it cannot be expected to satisfy all requests for financial assistance. Governments should therefore provide a framework permitting private persons or bodies to complement its efforts through market-based approaches and sponsorship. It is, however, the task of the state to adopt the best possible legislation and policy measures in order to promote artistic expression and cultural development. It is fundamental that, whatever the policies adopted, the freedom of artistic expression should be guaranteed.

15. Literature on the subject of this report is abundant. Such literature is supposed to describe the economics of culture but, in most cases, confines itself to the economic spin-off of cultural events. There exists little literature which explains the possibilities for making economic investments in the cultural sector. The Boekman Foundation, a socio-scientific study and information centre on arts and culture in Amsterdam, published in 1982 a survey of publications on the economy and culture. Our report ventures to translate the results of this multitude of studies into some operational guidelines for cultural policy.

Funding of cultural activities

16. A major problem facing our governments and parliaments is the funding of cultural activities, in particular the arts. Should funding come exclusively from private sources or should governments, in particular at regional and local level, actively intervene in the development of cultural activities?

17. In Recommendation 1018 (1985) on private sponsorship of the arts, the economic importance of the arts reflected in terms of employment and revenue is clearly recognised. However, sponsoring of the arts by business poses the question of the conditions under which such sponsorship can be widely accepted as a mutually advantageous liaison between business and the arts for the ultimate good of the whole community.

II. The interwoven nature of culture and economics

Economic effect of cultural activities

18. In every society cultural activities are part of the economic system. However this is rarely explicitly admitted since culture and economy are generally considered to be poles apart: "hard"

14. Pour distribuer équitablement de maigres ressources entre des artistes et des institutions culturelles, l'Etat doit appliquer un principe d'objectivité, qui ne doit pas être, cependant, un principe d'indifférenciation. La politique de l'Etat ne doit pas être arbitraire. Cela implique un certain degré de réglementation. L'Etat doit apporter assistance ou stimulants aux artistes lorsqu'ils en ont besoin, mais on ne peut attendre de lui qu'il satisfasse à toutes les demandes d'aide financière. Le gouvernement doit donc assurer un cadre qui permette aux individus ou aux organismes privés d'apporter un complément à ses efforts grâce au patronage et autres actions de caractère commercial. Il appartient, en outre, à l'Etat d'adopter la meilleure législation et les meilleures politiques possible pour favoriser l'expression artistique et le développement culturel. Il est essentiel que, quelles que soient les politiques adoptées, la liberté de l'expression artistique soit garantie.

15. La littérature sur le sujet de ce rapport est abondante. Elle prétend décrire la matière économique de la culture, mais le plus souvent elle se borne à suivre la spirale économique des événements culturels. Il est rare qu'elle expose les possibilités d'investissement économique dans le secteur culturel. La Fondation Boekman, centre d'étude et d'information socio-scientifique sur les arts et la culture, qui a son siège à Amsterdam, a produit, en 1982, un catalogue de publications sur l'économie et la culture. Notre rapport s'efforce de traduire les résultats de ce large ensemble d'études en guide pratique de la politique culturelle.

Financement des activités culturelles

16. Un problème majeur auquel sont confrontés nos gouvernements et nos parlements est celui du financement des activités culturelles et en particulier de l'art. Ce financement devrait-il être exclusivement assuré par des sources privées ou bien les gouvernements devraient-ils, notamment à l'échelon régional et local, intervenir activement dans le développement des activités culturelles?

17. Dans la Recommandation 1018 (1985) relative au mécénat privé et la culture, l'importance économique de la culture, manifestée en termes d'emplois et de revenus, est clairement reconnue. Toutefois, le parrainage (le *sponsoring*) de la culture par des entreprises commerciales pose la question de savoir à quelles conditions il peut être largement accepté comme une liaison mutuellement bénéfique entre le monde des affaires et la culture pour le plus grand bien de toute la collectivité.

II. L'imbrication de la culture et de l'économie

L'incidence économique des activités culturelles

18. Dans toute société, les activités culturelles font partie du système économique. Toutefois, ce fait est rarement explicitement admis car la culture et l'économie sont généralement considérées

economics versus "soft" culture. Such an opposition, however, is wrong. Generally speaking, the economy deals with the way in which scarce rival means and goods are used, including cultural products.

19. It is worth analysing the important economic "spin-off" effects of cultural activities. They generate income for regional and local authorities notably through entertainment taxes. The presence of museums, operas and theatres can promote considerable economic activity in towns and, hence, income to shops, restaurants and other small businesses.

20. Cultural activities provide employment opportunities. In a recent study on the economic effects of the arts in Amsterdam, it is estimated that the arts produce in this town's income some 1,3 thousand million florins. Cultural activities also promote tourism and thus foreign revenues. In certain towns or regions, the arts can be of crucial economic importance.

21. The development of tourism, however, is subject to limits. Depending on the specific features of the tourist site, the number of people who can visit it is limited by the damage which (too many) visitors can cause to it. Moreover problems of overcrowding and congestion can limit the benefit visitors can derive from visiting a site or monument.

Financial aspects

22. Trying to measure the economic impact of culture at a macro-economic level seems to be a necessary but also a difficult task.

23. Analysing the economic effects of cultural activity is not easy. There exist many statistics and case studies of expenditure for cultural activities, the total amount of money that flows back to the economy as a result of cultural activity, expenditure on a per capita basis for cultural activities, etc. Figures, however, are difficult to compare because of the different definitions and methods used in compiling them. Nevertheless, it is clear that, although usually neglected by traditional economic analysis and considered as "non-commercial or unproductive goods", cultural activities constitute today an essential part of the economic life of a country. Particularly dependent on macro-economic variations for some of them, these activities have had, in the last few years, a complex and fragile development due to the economic recession.

24. In Recommendation 1018 (1985) on private sponsorship of the arts, it was proposed that the Council of Europe initiate statistics relating to the funding of the arts on national and European levels, and to the direct and indirect economic importance of the arts. In order to assess the economic significance of culture in the various

comme antipolaires : l'économie «dure» contre la culture «douce». Une telle opposition, toutefois, est fausse. D'une manière générale, l'économie concerne le mode d'utilisation de moyens et de biens peu abondants et rivaux, notamment de produits culturels.

19. Il vaut la peine d'analyser les importantes retombées économiques des activités culturelles. Elles apportent des revenus aux pouvoirs régionaux et locaux principalement par le biais des taxes sur les spectacles. La présence de musées, d'opéras et de théâtres peut engendrer une activité économique considérable dans les villes et ainsi faire prospérer magasins, restaurants et autres petites entreprises.

20. Les activités culturelles sont créatrices d'emplois. Dans une récente étude sur les effets économiques de ces activités à Amsterdam, il est estimé qu'elles assurent quelque 1,3 milliard de florins de recettes à la ville. Elles favorisent également le tourisme et ainsi la rentrée de devises. Dans certaines villes ou régions, la culture peut être d'une importance économique capitale.

21. Cependant, le développement du tourisme a des limites, car chaque site ne peut admettre qu'un nombre donné de touristes au-delà duquel les dégâts qu'ils peuvent commettre seraient excessifs. La concentration de gens et les embouteillages peuvent aussi diminuer l'intérêt d'un site ou d'un monument pour les visiteurs.

Aspects financiers

22. Il semble difficile, mais nécessaire, de mesurer l'influence économique d'une culture au niveau macro-économique.

23. Or, il n'est pas aisé d'analyser les faits économiques de l'activité culturelle. Certes, les statistiques et les études de cas des dépenses culturelles, c'est-à-dire le total des sommes apportées à l'économie par l'activité culturelle, par les dépenses d'activité culturelle par habitant, etc., sont nombreuses, mais il est difficile d'en comparer les chiffres parce que les définitions et les méthodes de compilation divergent. En tout cas, il est clair que, ordinairement négligées par les analyses économiques traditionnelles et considérées comme des «biens non commerciaux ou improductifs», les activités culturelles constituent aujourd'hui une partie essentielle de la vie économique d'un pays. Parfois très sensibles aux variations macro-économiques, ces activités connaissent depuis quelques années un développement complexe et fragile à cause de la crise économique.

24. La Recommandation 1018 (1985) relative au mécénat privé et la culture propose que le Conseil de l'Europe procède à des statistiques sur le financement des arts au niveau national et européen et sur l'importance économique directe et indirecte des arts. Pour apprécier l'incidence économique de la culture dans les Etats membres

Council of Europe member states it is necessary to make comparisons, otherwise figures remain relatively meaningless. Moreover, such figures can play an important role in defining cultural policies and facilitate the decision-making process on the basis of reliable information. The Council of Europe with its special vocation in the field of European cultural co-operation is obviously the most appropriate European institution to undertake such a task.

25. I take it as read that in the Council of Europe member countries the right to culture and the right to information are generally acknowledged as basic rights guaranteed by the public authorities. The question is rather therefore how public and private systems of financing of culture can coexist in our countries, how they are organised and what their advantages or disadvantages are. In some countries, owing to the recession, the tendency is to move away from public funding and to rely more on private funding.

26. My thesis is that private funds should complement government funds but not systematically replace them. Public financing remains indispensable for the financing of certain cultural activities, such as the "merit wants" (see also paragraph 94) for which it is difficult or virtually impossible to find private sources and all expressions of culture from which the public can benefit indiscriminately.

27. In the United States, public financing (in spite of Reaganomics) has increased. In 1975, the National Endowment for the Arts was set up by President Johnson, after long, political and theoretical discussions. The credits attributed to the Endowment increased from 2,5 million in 1976 to 146 million dollars in 1983 because of the generally recognised success of the Endowment as a general catalyst of the financing of culture.

28. A few figures may illustrate the importance of culture in Europe.

In the Netherlands, the net expenditure for culture amounted to 3 460,1 million florins in 1985, that is, less than 1 % of the gross national product in that year (1 florin = about 3 FF = about US $ 0,50). Of this amount, about 1 600 million florins were spent by the central government, 220 million by the provinces and 1 650 million by the municipalities (see appendix).

29. In France, the state, regional, *département* and local authorities support the cultural sector at various levels and are, respectively, the financial sources of its equipment. Local authorities in general provided over half of the 31 000 million French francs allocated to financing the cultural sector in 1984. Cities and towns were the main contributors as they alone represent 44,8 % of the total, a higher percentage than the state and about twice as much as the Ministry of Culture.

du Conseil de l'Europe, il importe de faire des comparaisons si l'on veut que les chiffres aient un sens. D'ailleurs, ces chiffres peuvent être très utiles pour définir les politiques culturelles et faciliter le processus décisionnel en les fondant sur des informations fiables. Etant donné sa vocation particulière pour la coopération culturelle européenne, le Conseil de l'Europe est évidemment l'institution européenne la mieux placée pour entreprendre cette tâche.

25. Etant entendu que les Etats membres du Conseil de l'Europe considèrent généralement le droit à la culture et le droit à l'information comme des droits fondamentaux garantis par les pouvoirs publics, il faut surtout se demander comment les systèmes publics et privés de financement de la culture peuvent coexister dans nos pays, comment ils sont organisés et quels en sont les avantages et les inconvénients. A cause de la crise, certains pays ont tendance à rejeter le financement public et à compter sur le financement privé.

26. Ma thèse est que les fonds privés doivent compléter les fonds d'Etat, mais ne pas les remplacer systématiquement. Le financement public reste indispensable pour certaines activités culturelles, notamment quand elles sont «méritantes» (voir paragraphe 94), car dans ce cas il est difficile ou pratiquement impossible de trouver des moyens privés pour toutes les expressions culturelles dont le public puisse bénéficier sans discrimination.

27. Aux Etats-Unis, le financement public (en dépit de l'économie reaganienne) s'est accru. En 1975, le Fonds national pour les arts était créé par le Président Johnson après de longues discussions théoriques et politiques. Les crédits qui lui ont été attribués sont passés de 2,5 millions de dollars en 1976 à 146 millions en 1983, par suite du succès reconnu de la dotation comme catalyseur général du financement de la culture.

28. Quelques chiffres illustreront l'importance de la culture en Europe.

Aux Pays-Bas, la dépense nette pour la culture s'est élevée à 3 460,1 millions de florins en 1985, c'est-à-dire à moins de 1 % du produit national brut de la même année (1 florin = environ 3 FF, soit 0,50 dollar des Etats-Unis). De cette somme, quelque 1 600 millions de florins ont été dépensés par le gouvernement central, 220 millions par les provinces et 1 650 par les municipalités (voir annexe).

29. En France, l'Etat, les régions, les départements et les communes soutiennent le secteur culturel à différents niveaux et financent son équipement. Les pouvoirs locaux dans leur ensemble ont déboursé plus de la moitié des 31 milliards de francs français alloués au secteur culturel en 1984. Les villes sont les principaux bailleurs de fonds puisqu'elles représentent à elles seules 44,8 % du total, soit plus que l'Etat et environ deux fois plus que le ministère de la Culture.

30. In Italy, a comparison of public and private expenditure has been made which clearly shows that public expenditure is only part of the total expenditure on culture. For a global expenditure of 15 850 000 million lire in 1981, state expenditure represented only 6 % (936 000 million lire). This sum was even less than financing from advertising (1 480 000 million lire). Even if expenditure by the regions (estimated at 187 000 million lire in 1980) and an estimated 400 to 500 000 million lire by local authorities were taken into account, the ratio of public and private financing of culture would not be far from 1 to 10.

31. In Switzerland, expenditure for culture (including investments) amounted to 898,3 million Swiss francs in 1981. Of this sum, 226,8 million Swiss francs were destined for investment (construction). The Confederation spent 121,2 million francs, the cantons 310 million francs and the local authorities 467,1 million francs . In Switzerland, too, expenditure by local authorities exceeds by far that of the central government. Financing from private sources is also quite considerable in Switzerland though it is difficult to give figures. In order to improve information on cultural activity in the private sector in 1980, the Swiss Union of Cultural Foundations was created, combining the existing cultural foundations. The foundation also examines whether projects proposed for subsidy are worth the requested support, as well as carrying out major projects the size of which would exceed the resources available within individual foundations.

32. One of the first projects of the Union was to compile an overview of all the existing measures of encouragement and support of cultural activities by private and public agencies. This information has been published, in 1983, in a handbook of public and private cultural promotion.

33. In Great Britain, public expenditure for the arts was evaluated at £314 million in 1981-82 as against £588 million expenditure from private sources.

34. In the Federal Republic of Germany, the expenditure for arts and culture in the period 1978 to 1984 was as follows:

	Federal authorities	*Länder*	Local authorities
	(all figures are in millions of DM)		
1978	236,8	1 411,1	1 899,3
1979	244,2	1 593,0	2 120,6
1980	305,8	1 870,7	2 471,9
1981	275,4	1 971,8	2 692,0
1982	286,1	2 011,3	2 713,0
1983	297,8 (est.)	2 115,9	2 782,4
1984	307,1 (est.)	2 261,0	not available

30. Pour l'Italie, une comparaison des dépenses publiques et privées montre nettement que la dépense publique ne constitue qu'une partie de l'ensemble des sommes consacrées à la culture. En 1981, la dépense de l'Etat ne représentait en effet que 6 % (936 millions de lires) des 15 850 000 millions de lires qui constituaient la dépense globale. La part de l'Etat était inférieure au financement provenant de la publicité (1 480 000 millions de lires). Même en tenant compte de la dépense des régions (estimée à 187 000 millions de lires en 1980) et d'une estimation de 400 000 à 500 000 millions de lires pour les collectivités locales, le rapport entre le financement public et le financement privé de la culture resterait dans le voisinage de 1 à 10.

31. En Suisse, la dépense pour la culture (investissements compris) s'est élevée à 898,3 millions de francs suisses en 1981. Sur cette somme, 226,8 millions étaient destinés aux investissements (construction). La Confédération a dépensé 121,2 millions, les cantons 310 millions et les pouvoirs locaux 467,1 millions. En Suisse toujours, les dépenses des pouvoirs locaux ont dépassé de loin celles du gouvernement fédéral. Le financement privé est également très important en Suisse malgré la difficulté de donner des chiffres. C'est pour améliorer les informations sur l'activité culturelle du secteur privé qu'on a créé en 1980 l'Union suisse des fondations culturelles qui réunit les fondations culturelles déjà créées, examine si les projets de subvention sont justifiés et réalise les projets trop importants pour les ressources dont dispose une fondation prise isolément.

32. L'un des premiers projets de l'union a été l'inventaire des mesures d'encouragement et de soutien des activités culturelles prises par des organes privés et publics. Il a fait l'objet en 1983 d'une brochure de promotion culturelle publique et privée.

33. En Grande-Bretagne, les dépenses de l'Etat consacrées aux arts ont été évaluées à 314 millions de livres en 1981-1982 contre 588 millions pour les dépenses privées.

34. En République Fédérale d'Allemagne, la dépense pour les arts et la culture, au cours de la période de 1978 à 1984, s'établit comme suit:

	Autorités fédérales	*Länder*	Collectivités locales
	(Tous les chiffres sont en millions de DM)		
1978	236,8	1 411,1	1 899,3
1979	244,2	1 593,0	2 120,6
1980	305,8	1 870,7	2 471,9
1981	275,4	1 971,8	2 692,0
1982	286,1	2 011,3	2 713,0
1983	297,8 (est.)	2 115,9	2 782,4
1984	307,1 (est.)	2 261,0	non disponible

These figures concern expenditure for theatres, orchestras, museums, exhibitions, art collections, preservation of monuments, natural beauty spots, literature, cinematography, archives, etc. In 1983, total expenditure for arts and culture by the Federal Government, the *Länder* and local authorities amounted to more than 5 200 million DM. Again, it is clear from these figures that local authorities spent most of this sum, closely followed by the governments of the *Länder.* There is now wide statistical evidence to show — as illustrated in the preceding paragraphs — that regional and local authorities play a predominant role in national expenditure for arts and culture.

35. It is interesting to consider also some figures of public financing of culture at regional level. In 1983, the *Land* of Bavaria spent more than 400 million DM for direct support of cultural activities. To this sum should be added the revenues renounced by the state through fiscal reductions granted to artists and for the purpose of the distribution of their productions. Of this sum, 140 million went to the dramatic arts, 85 million to museums and art collections, 55 million to libraries and literary awards, 35 million to orchestras and music schools, etc., 13 million to the plastic arts and 17 million to films and other media.

36. Finally I should like to give an example of the economic importance of culture at local level. A survey carried out in 1985 by the Julius Bär Foundation showed the economic importance of four large cultural institutions in Zurich: opera, theatre, concert hall and arts centre. These institutions have to rely primarily on government subsidies for the fulfilment of their functions. Their activities, however, in turn generate government revenues and strong economic activity. In the Zurich case, the local authorities pay up to 98 % of the financial support needed for these four cultural institutions. The outstanding 2 % is covered by revenues from performances or from private contributions. Not included in these subsidies is the support in kind which the public authorities and private persons give to these institutions, for example by working on the board of management or by providing buildings without rent. Donations and loans are especially important for the arts centre.

37. The subsidies from local public funds, totalling annually 67 million Swiss francs, are compensated by various taxes as well as transport and parking fees for a total of 25 million Swiss francs (38 %) if two multiplier processes are taken into account. Moreover, the activities of these cultural institutions generate — again taking into account the multiplier effects — expenditure flowing back into the economy of about 196 million Swiss francs (292 % of the subsidies), again if the multiplier processes are considered. Included in this

Ces chiffres recouvrent les dépenses pour théâtres, orchestres, musées, expositions, collections d'art, sauvegarde de monuments et de sites naturels, littérature, cinématographie, archives, etc. En 1983, la dépense totale pour les arts et la culture, assumée par l'Etat fédéral, les *Länder* et les collectivités locales, s'est élevée à plus de 5 200 millions de DM. Ici encore, les chiffres montrent bien que les collectivités locales ont assumé la plus grande partie de cette somme, suivies de près par les gouvernements des *Länder.* Il est, aujourd'hui, statistiquement démontré — comme l'illustrent les paragraphes précédents — que les collectivités régionales et locales jouent un rôle prédominant dans l'effort financier national pour les arts et la culture.

35. Il vaut la peine d'étudier le financement de la culture par l'Etat au niveau régional. En 1983, l'Etat de Bavière a dépensé plus de 400 millions de DM pour soutenir directement les activités culturelles. A cette somme il faut ajouter les taxes auxquelles l'Etat a renoncé pour encourager les artistes et faire distribuer leurs œuvres. Sur cette somme, 140 millions ont été consacrés à l'art dramatique, 85 aux musées et aux galeries d'art, 55 aux bibliothèques et aux prix littéraires, 35 aux orchestres et conservatoires, etc., 13 millions aux arts plastiques et 17 au cinéma et autres médias.

36. Enfin, je tiens à donner un exemple de l'importance économique de la culture au niveau local. Une étude faite en 1985 par la Fondation Julius Bär a montré l'importance économique des quatre grandes institutions culturelles de Zurich: opéra, théâtre, salle de concerts et centre des arts. Ces institutions ont pu fonctionner essentiellement grâce aux subventions de l'Etat, mais leurs activités ont rapporté des recettes à l'Etat et activé l'économie. Les pouvoirs locaux de Zurich financent à hauteur de 98 % les besoins de ces quatre institutions culturelles. Les 2 % restants sont fournis par les recettes à l'entrée ou par des contributions privées. Ces subventions ne comprennent pas le soutien en nature apporté par les pouvoirs publics et par les personnes privées à ces institutions, par exemple les travaux du comité de direction ou la mise à disposition de bâtiments sans loyer. Les donations et les prêts sont particulièrement importants pour le centre des arts.

37. Les subventions fournies par les pouvoirs locaux qui totalisent 67 millions de francs suisses par an proviennent de taxes et de redevances de transport ou de stationnement pour un total de 25 millions de francs suisses (38 %), si l'on prend en considération deux processus multiplicateurs. En outre, les activités de ces institutions culturelles, là encore en tenant compte des effets multiplicateurs, entraînent des dépenses qui alimentent l'économie à raison d'environ 196 millions de francs suisses (292 % des subventions), toujours en tenant

expenditure are: money paid into the private economy for services and goods supplied to the institutions, the cost-of-living expenditure by the institutions' staff as well as expenditure by visitors, for example, for meals, shopping or services.

38. Not less impressive are the figures per visitor. Public expenditure amounts to 65 Swiss francs for each visitor of the four cultural institutions whereas public revenues from taxes, transport and parking fees amount to an average of 25 Swiss francs per visitor. Besides, the income of these institutions derived from entry fees, cloak room fees, sales of programmes, etc. totals almost 18 Swiss francs per visitor. The survey concludes that each visitor ploughs about 190 Swiss francs back into the economy.

39. Again, your Rapporteur must warn that the figures given in this chapter are not comparable since the methods of calculation differ. They merely indicate for each country the importance of culture in the economy. One must bear in mind that, compared with education and sports, public expenditure in most of our countries is (very) modest. Most expenditure for culture comes from private households. In France in 1982, total expenditure in the cultural sector was evaluated at 97 000 million FF of which 22 000 million FF were provided by the central government, 2 200 million FF by enterprises (including television companies) and the rest by households.

The practice of art sponsoring

40. The practice of art sponsoring has evolved over time in respect of both the sources of financing and the purpose in mind. Art sponsoring used to be an act of rich patrons who took a personal interest in the art *per se* and who wished to encourage artists and develop artistic performance.

41. Traditionally, arts practitioners have proposed and sponsors have accepted the "arts are good" argument as a reasonable justification for public support of the arts. However, with recent periods of recession and worldwide attempts at levelling or cutting back government expenditure, the arts lobby has been forced to justify its demands in more rigorous terms.

42. Nowadays arts sponsoring is mainly practised by companies for commercial and/or fiscal purposes, even if in certain cases, however, it may be practised for promoting the arts without expecting a material benefit. It is interesting to note, however, that art sponsoring has developed along different paths in the various countries. In certain

compte des éléments multiplicateurs. Ces dépenses comprennent: le paiement des services et des biens fournis par le secteur privé à ces institutions, les dépenses d'entretien du personnel de ces institutions et les dépenses des visiteurs, par exemple les repas, les achats ou les services.

38. Les chiffres par visiteur sont tout aussi impressionnants. Les dépenses de l'Etat s'élèvent à 65 francs suisses par visiteur pour les quatre institutions culturelles et les recettes de l'Etat provenant des taxes et des redevances de transport et de stationnement représentent en moyenne 25 francs suisses par visiteur. Quant aux recettes de ces institutions provenant des entrées, des vestiaires, des ventes de programmes, etc., elles s'élèvent à près de 18 francs suisses par visiteur. L'étude conclut que chaque visiteur recycle environ 190 francs suisses dans l'économie.

39. Encore une fois, votre rapporteur signale que les chiffres du présent chapitre ne sont pas comparables à cause des méthodes différentes de calcul. Ils situent simplement pour chaque pays l'importance de la culture dans l'économie. Ce qui est sûr, c'est que par comparaison avec l'enseignement et les sports, les dépenses de l'Etat consacrées à la culture sont (très) modestes dans la plupart de nos pays. L'essentiel des dépenses culturelles provient des ménages. En France, les dépenses consacrées au secteur culturel en 1982 ont totalisé environ 97 milliards de FF, dont 22 milliards engagés par le gouvernement, 2,2 milliards par les entreprises (notamment les sociétés de télévision) et le reste par les ménages.

La pratique du parrainage

40. La pratique du parrainage *(sponsoring)* de l'art a évolué au fil du temps en ce qui concerne tant les sources de financement que l'objectif poursuivi. Autrefois, il était le fait de riches protecteurs qui, prenant un intérêt personnel à l'art en tant que tel, souhaitaient encourager les artistes et la création.

41. Depuis toujours, les praticiens de l'art ont proposé — et les mécènes accepté — l'argument selon lequel «la culture est une bonne chose» comme étant une justification raisonnable du soutien public de la culture. Toutefois, les récentes périodes de récession et les tentatives observées à l'échelon mondial pour stabiliser ou réduire les dépenses publiques ont forcé les intéressés à justifier leurs demandes dans des termes plus rigoureux.

42. La pratique du parrainage est aujourd'hui essentiellement menée par des entreprises à des fins commerciales et/ou fiscales. Dans certains cas, toutefois, elle peut s'exercer pour promouvoir les arts sans en attendre de profit matériel. On notera cependant qu'il ne s'est pas partout développé de la même manière: dans certains pays, les

countries, governments have stimulated the phenomenon of sponsorship through legislation; in others, it has developed rather as a result of co-operation in the fields of documentation, advice and information on sponsoring among interested businesses.

43. In yet other countries, sponsoring by businesses has remained relatively unimportant. The Committee on Culture and Education's report on private sponsorship of the arts (Doc. 5465) analyses, among other things, the problems involved and the ways and means to develop the practice of sponsoring. Governments can promote art sponsoring through fiscal measures. It can also be promoted by providing better information on possibilities and by the drawing up of guidelines or by codes of conduct in order to avoid undesirable developments. Such measures could be improved or extended. However sponsoring is only one among various methods of art financing. Others are government subsidies, private purchases, entrance fees and private donations.

44. The sponsors' points of view can play an important role in promoting a product. For example, certain pop art decorations or industrial designs have been responsible for the worldwide success of certain products. Art promotion (theatre productions, films, architecture, paintings) can also greatly contribute to improving the image of a country or region. Certain countries have set up special bodies for this purpose, the British Council for example.

45. In September 1985, the Council for Cultural Co-operation of the Council of Europe organised a Research Workshop on Private Funding of Culture in Rüschlikon (Zurich)[1]. This workshop followed a workshop held in 1983 in Munich where it was found that the one response to the uncertain prospects for public funding of the arts was the search for alternative sources of finance. The subject of private funding therefore aroused great interest, because it seemed to be an expanding area, which afforded opportunities for growth and flexibility in the face of restricted public budgets.

46. The workshop in Rüschlikon adhered closely to the theme of private contributions to the subsidised arts, arising from corporations, individuals and independent foundations. But it must not be forgotten that the prime source of private funding for the arts comes from the consumers' expenditure on tickets and admission charges. This is also confirmed by the Italian figures mentioned in paragraph 30. In the United States over 80 % of

1. John Myerscough, "Report on the Research Workshop on Private Funding of Culture", Rüschlikon (Zurich, 10-12 September 1985), Council of Europe, Doc. DECS/Rech (85) 51.

gouvernements ont stimulé le phénomène du parrainage par le biais de la législation ; dans d'autres, il a plutôt été le résultat d'une coopération, dans les domaines de la documentation, de la consultation et de l'information sur le parrainage, entre les entreprises commerciales intéressées.

43. Dans d'autres pays encore, le parrainage par des entreprises est resté relativement peu important. Le rapport de la commission de la culture et de l'éducation sur le mécénat privé et la culture (Doc. 5465) analyse, notamment, les problèmes liés à la pratique du parrainage, ainsi que les moyens de la développer. Les gouvernements peuvent promouvoir le parrainage de la culture par des mesures fiscales. Ils le peuvent également en améliorant l'information sur les possibilités existantes et en établissant de grandes orientations ou des codes de conduite afin d'éviter toute évolution indésirable. De telles mesures pourraient être améliorées ou étendues. Toutefois, le parrainage n'est que l'une des diverses méthodes possibles pour le financement de la culture. Les autres sont les subventions de l'Etat, les achats par des particuliers, les billets d'entrée et les dons privés.

44. Le point de vue des sponsors joue un rôle important dans la promotion d'un produit. Par exemple, certaines décorations ou créations industrielles d'art «pop» ont été à l'origine du succès mondial de certains produits. La promotion artistique (théâtre, cinéma, architecture, peinture) peut également puissamment contribuer à améliorer l'image d'un pays ou d'une région. Certains pays ont mis en place des organismes spéciaux à cette fin, par exemple le *British Council.*

45. En septembre 1985, le Conseil de la coopération culturelle du Conseil de l'Europe a organisé un atelier de recherche sur le financement privé de la culture à Ruschlikon (Zurich)[1]. Cet atelier faisait suite à un autre tenu en 1983 à Munich qui s'était aperçu que l'un des moyens possibles face aux perspectives incertaines du financement public des arts était la recherche d'autres sources de financement. De là vient le grand intérêt pour le financement privé où l'on voyait un domaine en expansion capable de croissance et de souplesse en un temps de restriction des budgets d'Etat.

46. L'atelier de Ruschlikon s'est attaché à examiner les contributions apportées aux arts subventionnés par les sociétés et les personnes privées et les fondations indépendantes, mais il ne faut pas oublier que la principale source de financement privé des arts est l'argent consacré par les consommateurs aux billets d'entrée et aux frais d'admission. C'est ce que confirment les chiffres italiens cités au paragraphe 30. Aux Etats-Unis plus de

1. John Myerscough, «Rapport de l'atelier de recherche sur le financement privé en matière de culture», Ruschlikon (Zurich, 10-12 septembre 1985), Conseil de l'Europe, Doc. DECS/Rech (85) 51.

private contributions to the arts and humanities come from private individuals. However, the institutions and habits of private individuals giving to the arts are less developed in Europe.

Advantages and disadvantages of private sponsoring

47. Business sponsorship of the arts is a commercially justified mutual relationship between a corporation and a cultural organisation and it gives access to the marketing budgets of a firm (as opposed to charity or community budgets). In practice, the types of sponsorship arrangements are very diverse and they can cover sponsorships in kind (seconding staff, providing transport, equipping premises, etc.) as well as financial support.

48. At the Rüschlikon workshop four common criticisms of sponsorship were voiced. They are that sponsorship:

a. concentrates on the safer and more glamorous areas of the arts;

b. is a headquarters' phenomenon of multinational firms with no general value to business;

c. fluctuates with the prosperity of companies and is consequently unreliable;

d. exercises an undue influence over arts organisations.

49. To these criticisms your Rapporteur would like to add another one. Sponsoring only gives temporary support to artists but does not guarantee any permanent income to cover fixed costs. Artists or cultural institutions are not always certain to find a sponsor to cover such fixed costs which often are considerable. It is clear that, in general, income of artists or cultural institutions from sponsoring is more precarious compared with regular subsidies from public bodies.

50. It is probably true, at least in the early stages of sponsorship, that it tends to concentrate on the safer areas of the arts. But a tentative summary of the experiences described during the Rüschlikon workshop might be that festivals, concerts and temporary loan exhibitions, and, in some countries, opera, are popular targets. Drama seems everywhere to have less appeal. The higher profile and supposedly superior standards of the major arts institutions are obviously an attraction to sponsors, as they also are to the providers of public funds. However, more mature attitudes to sponsorship seem to be emerging, in which companies wish to include a range of different activities within a sponsorship portfolio. Citibank, for example, in the United Kingdom sponsors both new productions at the Royal Opera and small dance groups.

51. At the Rüschlikon workshop the attitude towards private support for the arts was generally

80 % des contributions privées aux arts et aux humanités viennent de personnes privées. Cependant, les institutions et les habitudes des donateurs privés sont moins développées en Europe.

Avantages et inconvénients du mécénat privé

47. Le mécénat d'affaires institue une relation commerciale justifiée entre une société et une organisation culturelle et, contrairement au budget des sociétés de bienfaisance ou des collectivités, il donne accès aux budgets de mercatique d'une société. Ce mécénat se présente sous des formes très diverses et peut se traduire par un service en nature (personnel auxiliaire, transport, équipement, etc.) ou par un soutien financier.

48. Quatre critiques ont été faites au mécénat lors de l'atelier de Ruschlikon:

a. il s'attache aux secteurs les plus sûrs et les plus brillants des arts;

b. il émane des directions de sociétés multinationales et ne vaut pas pour les affaires en général;

c. il varie selon la prospérité des sociétés et n'est donc pas fiable;

d. il exerce une influence abusive sur les organisations artistiques.

49. A ces critiques votre rapporteur en ajoute une autre. Le mécénat n'apporte qu'un soutien temporaire aux artistes et ne leur garantit aucun revenu permanent pour leurs frais fixes. Les artistes ou les institutions culturelles ne sont pas toujours assurés de trouver un mécène capable de couvrir leurs frais fixes qui sont souvent considérables. Il est clair qu'en général les artistes ou les institutions culturelles obtiennent du mécénat un revenu plus précaire que les subventions des pouvoirs publics.

50. Au moins dans les premiers stades du mécénat, il tend probablement à s'attacher aux secteurs les plus sûrs des arts, mais d'après les expériences rapportées lors de l'atelier de Ruschlikon il semble que, dans l'ensemble, les festivals, les concerts et les expositions temporaires ainsi que dans certains pays l'opéra soient des activités populaires. Partout il semble que l'art dramatique soit peu attrayant. Le prestige et la qualité attribués aux grandes institutions artistiques séduisent évidemment les mécènes comme les pourvoyeurs de fonds publics. Néanmoins, une plus grande maturité paraît se dessiner à l'égard du mécénat, qui se traduit par la volonté des sociétés de diversifier leurs activités de mécénat. C'est ainsi qu'au Royaume-Uni la *Citibank* finance les nouvelles productions à la fois de l'opéra royal et de petites troupes de danseurs.

51. Les participants à l'atelier de Ruschlikon se sont montrés généralement favorables au sou-

positive, especially when viewed in the context of an evolving pattern of "plural funding". A number of specific advantages, both financial and non-pecuniary, were identified. They can be listed briefly as follows:

a. Private funding provides finance over and above public funding and permits activities and developments which would not otherwise be carried out.

b. Private money is often more immediately and directly available, unencumbered by the bureaucracy surrounding public finance.

c. It broadens the base of support for the arts, providing contacts with new sections of the community, including new audiences, and extends the sympathetic understanding and informed appreciation of the work of arts bodies.

d. It is good for the arts to be brought into contact with people who see things in a different way, and contact with the business community can improve the advertising and financial management of the arts.

e. Access even to small private resources strengthens the ability of arts institutions to resist unreasonable demands (from any direction) and reduces vulnerability to the abrupt reduction or withdrawal of funding from one donor.

52. The above benefits contribute to the greater self-reliance and independence of the arts, with an attendant increase in the scope of artistic and managerial freedom.

Social and economic position of artists as producers

53. In view of the need in many Council of Europe member states to reduce government expenditure and the risk this involves for the financing of cultural activities from public funds, the question arises of whether legislation should be introduced or improved to safeguard the social and economic position of the artist. The purpose of such legislation is to ensure the survival of the artist and to enable him to continue his artistic performance if he cannot support himself. It is clear that defining the conditions under which an artist can qualify for such assistance is not an easy task. However, this does not exempt governments and parliaments from their moral obligation to address this fundamental issue. There is no reason to exempt the artist from social and economic protection that most, if not all, other professional groups normally enjoy.

tien privé des arts, surtout dans la perspective d'une évolution vers le financement pluraliste. Plusieurs avantages, pécuniaires ou non, ont été reconnus. En voici brièvement la liste:

a. Les fonds privés complètent le financement public et permettent des activités et des développements irréalisables autrement.

b. L'argent privé est souvent plus rapidement et plus directement disponible parce qu'il ne se heurte pas à la bureaucratie comme le financement public.

c. Il élargit le soutien apporté aux arts, il étend les contacts à de nouveaux secteurs de la collectivité et notamment à de nouveaux publics et il répand la compréhension sympathique et l'appréciation compétente des travaux dus aux organes artistiques.

d. Il a l'avantage de mettre les arts en contact avec des gens qui voient les choses différemment et avec le monde des affaires capable d'améliorer la publicité et la gestion financière des arts.

e. Même les moyens privés modestes renforcent l'aptitude des instituts d'art à repousser les exigences déraisonnables (de n'importe quelle direction) et diminuent les risques d'une réduction brutale ou d'un retrait de fonds par un donateur.

52. Ces heureux effets contribuent à renforcer l'autonomie et l'indépendance des arts et par contrecoup les libertés artistiques et la liberté de gestion.

La situation sociale et économique de l'artiste en tant que producteur

53. Compte tenu de la nécessité, dans de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe, de réduire les dépenses de l'Etat et du risque que cela comporte pour le financement des activités culturelles par les fonds publics, la question se pose de savoir s'il conviendrait d'introduire une législation ou d'améliorer la législation existante pour sauvegarder la situation sociale et économique de l'artiste. L'objet d'une telle législation est d'assurer la survie de l'artiste et de lui permettre de continuer à produire s'il ne peut lui-même subvenir à ses besoins. Il est évident que la définition des conditions ouvrant droit à cette assistance n'est pas chose aisée, mais cela ne dispense pas les gouvernements et les parlements de leur obligation morale de s'attaquer à ce problème fondamental. Rien ne justifie de priver l'artiste de la protection sociale et économique dont jouissent normalement la plupart sinon la totalité des autres catégories professionnelles.

Direct economic impact

54. Economic impact studies involve measuring the arts' economic contribution to the community in two linked ways:

— direct arts-related expenditure;

— the constructive respending of these original expenditures — the so-called "multiplier effect".

55. Economic impact studies measure the results on the wider economy of money moving into, and out of, an organisation. The impact is the generation of additional funds, or jobs, resulting from this increase in funds to the organisation, or increased spending by it. Money moves into an organisation in the form of earned income and subsidies, and moves out of it in the form of salaries and payments for goods and services. The recirculation through the community or region is measured with the aid of multipliers to calculate the total economic effect.

56. There are various types of multipliers but all are basically concerned with the cascading effect of money spent in the community. There exist many studies of the multiplier effect of the arts in many countries. I have given an example of a study of such a multiplier effect in paragraphs 36 to 38 on the four cultural institutions in Zurich. They show the economic effect of arts industries (exhibitions, theatres, festivals, etc.).

57. It is important to note, however, that the arguments that the arts stimulate business and consumer expenditure, encourage tourist expenditure, maintain or increase employment opportunities or contribute to government revenue are in themselves no ground for (government) assistance. The reason for this is that employment, expenditure and revenue may be just as readily generated by government assistance to many other industries.

58. Our argument is that government money spent on the arts is largely justified not only because of the important economic spin-off but also by the changing patterns of life, the increase in non-working time, the reorganisation of working time, the growing need for meaningful activity in our societies, which together constitute forceful arguments in favour of governments' renewed interest in and increased responsibility for art funding and cultural development.

59. There is the obvious danger that, if economic impact is to become a primary justification for art funding, those arts with the highest economic impact might receive the highest funding.

L'impact économique direct

54. Pour étudier l'impact économique de la culture, il faut mesurer sa contribution économique à la collectivité sous deux aspects connexes:

— les dépenses directement liées à la culture;

— la réaffectation constructive de ces dépenses initiales — l'effet dit «multiplicateur».

55. Les études sur l'impact économique mesurent les incidences, sur l'ensemble de l'économie, de l'argent qui entre dans un organisme et de celui qui en sort. L'impact est la génération de fonds supplémentaires, ou d'emplois, résultant de cet accroissement des fonds dont dispose ledit organisme ou d'une augmentation de ses dépenses. L'argent entre dans un organisme sous forme de gains et de subventions, et en sort sous forme de salaires et de paiements pour des biens et des services. Sa réinjection dans la collectivité et la région se mesure à l'aide de multiplicateurs destinés à en calculer l'effet économique total.

56. Il y a plusieurs types de multiplicateurs, mais tous concernent au fond l'effet de cascade de l'argent dépensé dans la collectivité. De nombreuses études ont été faites sur l'effet multiplicateur des arts dans de nombreux pays. J'ai donné l'exemple d'une étude de ce genre faite aux paragraphes 36 à 38 sur les quatre institutions culturelles de Zurich. Ils montrent les répercussions sur l'économie des industries artistiques (expositions, théâtre, festival, etc.).

57. Il est important de noter, toutefois, que les arguments selon lesquels la culture stimule les affaires et les dépenses de consommation, encourage les dépenses des touristes, soutient ou accroît les possibilités d'emploi ou contribue aux recettes de l'Etat, ne justifient pas, en eux-mêmes, une assistance (de l'Etat). En effet, l'Etat peut tout aussi bien stimuler l'emploi, les dépenses et les recettes en accordant une aide à bien d'autres industries.

58. Notre argument consiste à dire que l'argent consacré par l'Etat à la culture est largement justifié, non seulement en raison de ses importantes retombées économiques mais aussi en raison de l'évolution des modes de vie, de l'accroissement du «temps sans travail», du réaménagement du temps de travail, du besoin croissant en activités créatrices dans nos sociétés, raisons qui, toutes ensemble, militent puissamment en faveur d'un regain d'intérêt et d'une responsabilité accrue, de la part des gouvernements, pour le financement de la culture et le développement culturel.

59. On peut évidemment craindre que, si l'impact économique devient une justification essentielle du financement de la culture, les arts exerçant le plus fort impact économique ne reçoi-

Cultural development and art funding must not be based on economic data but must be pursued for their own sake.

III. Economics of culture

Changing patterns

60. Leisure time used to be the time necessary after work to recover from the efforts made during work. It was the time required to regenerate physical and mental fitness. Nowadays, in a climate of diminishing availability of jobs relative to labour supply, there is a need to reduce working time. Thus more free time is available for the average citizen which is longer than one would need just to recover from work. In the newly arisen situation I therefore prefer the concept of "non-working time" as opposed to "leisure or recreation time". At the same time, this evolution offers possibilities for investment in new employment: directly, in the cultural sector, catering for the demand resulting from increased non-working time (theatres, film, including television productions, museums, music, etc.) and, indirectly, in other sectors where demand increases are a result of increased cultural activity (transportation, audiovisual industry, etc.).

61. It should also be realised that in this development the concept of culture, both the broad and the small concept, is subject to change.

62. In an era in which we must look once again and critically at the welfare state, our cultural policy must reflect a broad concept of welfare. In our view this will not lead to less attention for welfare *per se* (even though the system could be restructured) but to the creation of a framework for cultural economics, or at least to the strengthening of the competitive position of culture in our pattern of spending, at present and in the years to come.

63. If ever it was necessary to examine in what way the effects of the material changes in our everyday life have created the need for new forms of economic support, particularly in the cultural sector, it is now, in the period of economic slack at the end of the twentieth century.

64. Simultaneously with the changes in our patterns of life the traditional instruments of private funding of cultural activities are losing their importance.

65. In our pattern of spending, culture competes with all goods and services on the market, but in times of economic recession the production and distribution of cultural products usually lose out against other goods and services. In times of affluence, competition is low, in times of scarcity the choice is narrowed down. In other words, in

vent aussi l'aide financière la plus importante. Le développement culturel et le financement de la culture ne doivent pas être fondés sur des données économiques, mais doivent être entrepris pour eux-mêmes.

III. Economie de la culture

L'évolution des structures

60. Autrefois, les loisirs représentaient le temps nécessaire, après le travail, pour se reposer et pour recouvrer un bon état de santé physique et mentale. Aujourd'hui, la réduction du temps de travail résulte de la contraction des emplois. C'est ainsi qu'en moyenne, le citoyen dispose de loisirs plus nombreux qu'il ne serait nécessaire pour son seul repos. Voilà pourquoi, dans cette situation nouvelle, je préfère l'expression «temps sans travail» à l'expression «temps de loisirs ou de détente». D'ailleurs, cette situation permet d'investir dans des emplois nouveaux, soit directement dans le secteur culturel en satisfaisant les besoins nés de l'augmentation du temps sans travail (théâtre, cinéma et télévision, musées, musique, etc.) soit indirectement dans des secteurs où, à la suite d'activités culturelles plus importantes, la demande s'accroît (transport, audio-visuel, etc.).

61. Il faut aussi comprendre que, dans cette évolution, la notion de culture, au sens large ou étroit, se modifie.

62. En cette époque de réexamen critique de l'Etat providence, notre politique culturelle doit refléter un souci d'aide au sens large. A notre avis, cela ne devrait pas aboutir à une réduction de l'assistance proprement dite (bien que le système puisse être restructuré), mais à la création d'un cadre pour l'économie culturelle, ou au moins au renforcement de la position concurrentielle de la culture dans notre structure de dépenses, tant maintenant que dans les années à venir.

63. Si jamais il a été nécessaire d'examiner, suite aux changements matériels touchant notre vie de tous les jours, comment créer de nouvelles formes de soutien économique, en particulier dans le secteur culturel, c'est bien aujourd'hui, dans cette période de crise de la fin du vingtième siècle.

64. Simultanément, du fait des changements survenus dans nos modes de vie, les instruments traditionnels du financement privé des activités culturelles perdent peu à peu leur importance.

65. Dans nos habitudes de dépenses, la culture entre en concurrence avec les biens et services offerts sur le marché ; mais en période de récession économique, la production et la distribution de produits culturels passent généralement au second plan. En période d'affluence, la concurrence est faible, en période de pénurie, l'éventail des choix

times of scarcity our cultural conscience is heavily taxed.

66. The economic importance of culture may be described in terms of all means that contribute to cultural development, to art productions and to cultural events, regardless of their origin, nature or size. The significance of the economic aspects of culture becomes much clearer when a society — for economic reasons — is compelled to re-examine its cultural policies.

67. We must find out to what extent — in a situation of slow economic growth — cultural expression will be given a chance by the economic policy. The available means are now generally considered to be insufficient to support cultural development.

68. It will be difficult to conceive an increase in cultural production without working out new concepts of cultural management. This involves new ways of financing both from public and private sources.

Funding from private sources, notably sponsorship

69. With regard to the current financing problem facing arts policy-makers there seems to be wide agreement on the fact that there exists a need to find fresh means of sustaining the funding of arts and socio-cultural activity besides public funding. However, in making the choice between public and private financing, the problem of democratic control arises. Public funding guarantees such democratic control whereas private art sponsoring escapes it and, to a greater extent, leaves art policy to the play of the market forces.

70. The answer may be that the state, as the funder, *primus inter pares*, will have to devote more energy to fostering working relationships amongst a multiplicity of funding sources, to resource management and to evolving more flexible instruments of funding policy.

71. In this connection it is interesting to note that the Ministers responsible for Cultural Affairs, meeting within the Council of the European Communities on 13 November 1986, recognised that "the European cultural heritage and cultural activities in general benefit from a combination of public and private support. In their view these can best be maintained and developed through strengthened support from a plurality of sources". They believed that "business sponsorship can be developed in ways which do not inhibit artistic freedom; and that it should provide supplementary funding for cultural activities, not a substitute for existing resources".

se resserre. En d'autres termes, en période de pénurie, notre conscience culturelle est durement mise à l'épreuve.

66. L'importance économique de la culture est représentée par l'ensemble des moyens qui contribuent au développement culturel, à la production des œuvres d'art et aux manifestations culturelles, indépendamment de leur origine, nature ou ampleur. Elle apparaît beaucoup plus clairement lorsqu'une société — pour des raisons économiques — est forcée de revoir sa politique culturelle.

67. Nous devons déterminer dans quelle mesure — dans une situation de croissance économique lente — la politique économique donnera une chance à l'expression culturelle. Les moyens disponibles sont à présent généralement considérés comme insuffisants pour soutenir le développement culturel.

68. On pourra difficilement imaginer d'accroître la production culturelle sans élaborer de nouvelles formules de gestion culturelle, c'est-à-dire également de nouveaux moyens de financement, tant par les sources publiques que par les sources privées.

Financement par des sources privées, notamment le mécénat

69. Placés devant le problème du financement de la culture, les responsables de la politique culturelle semblent largement s'accorder sur la nécessité de trouver de nouveaux moyens pour le financement de la culture que l'intervention des pouvoirs publics. Le choix entre le financement public et le financement privé pose toutefois le problème du contrôle démocratique. Le financement public le garantit tandis que le *sponsoring* y échappe, abandonnant la politique culturelle, pour la plus large part, au seul jeu des forces du marché.

70. La réponse serait peut-être que l'Etat, en tant que bailleur de fonds *primus inter pares*, consacre davantage d'énergie à promouvoir de bonnes relations de travail entre une multiplicité de sources de financement, à gérer les ressources disponibles et à assouplir les instruments de la politique du financement.

71. A cet égard, il est intéressant de noter que les ministres chargés des Affaires culturelles qui se sont réunis au Conseil des Communautés européennes le 13 novembre 1986 ont reconnu que «le patrimoine et les activités européennes en matière de culture bénéficient en général d'un soutien à la fois public et privé» et ils estiment que le meilleur moyen de les maintenir et de les développer consiste à renforcer les soutiens d'origine diverse. Ils pensent que «le mécénat d'affaires peut se développer d'une manière qui ne porte pas atteinte à la liberté artistique et qu'il doit compléter le financement des activités culturelles sans remplacer les moyens actuels».

72. In the resolution adopted on this occasion the ministers agreed to encourage the promotion of greater business sponsorship of cultural activities within the member states of the European Community and advocated, among other things, "the setting up of organisations to advise and help those businesses and arts which are interested in sponsorship" as well as the development of links between such organisations.

73. Recommendation 1018 (1985) on private sponsorship of the arts proposed that the Committee of Ministers establish, on the European level, an informal framework for collaboration and regular exchange of information between decision-makers in the field of government policy, culture industries, and commercial sponsorship relating to the arts and to examine the feasibility of drawing up guidelines or a code of practice for private sponsorship of the arts. Governments of member states are also invited to give greater encouragement to private sponsorship of the arts through fiscal and other incentives.

74. In its reply to this recommendation, the Committee of Ministers shared the Assembly's view that the potential resources for cultural financing can be increased by combining state and private efforts.

75. Unfortunately the Committee of Ministers did not deem it fit to follow up the Assembly's proposal to draw up guidelines or a code of practice for private sponsorship. However, it might consider presenting valid cultural projects of European scope to private sponsors and encourage the governments of member states to promote the formation of associations of firms interested in cultural development.

76. The Committee of Ministers also suggested that the Council for Cultural Co-operation could investigate the nature and conditions of private sponsorship of culture on the basis of the research workshops held in November 1984 in Munich on financing cultural policy and in September 1985 in Rüschlikon on private funding of culture.

77. Your Rapporteur is disappointed that the Committee of Ministers has only very partially implemented Recommendation 1018. The need for guidelines or a code of practice on sponsorship remains. Member states could benefit from criteria adopted at European level emanating from a body with the longest-standing experience in European cultural co-operation. Such guidelines would benefit from greater moral authority than national ones, would help avoid distortion in competition and encourage and facilitate the international practice of private sponsorship of culture.

78. It would also be useful to analyse the various systems of financing art in Council of Europe member states in the light of available material or information thus obtained.

72. Dans la résolution adoptée à cette occasion, les ministres ont décidé d'encourager la promotion du grand mécénat d'affaires pour les activités culturelles dans les Etats membres de la Communauté européenne et ils ont notamment recommandé «la création d'organisations qui conseillent et aident les entreprises et les arts intéressés par le mécénat», ainsi que le renforcement des liens entre ces organisations.

73. La Recommandation 1018 (1985) de l'Assemblée relative au mécénat privé et la culture a proposé que le Comité des Ministres pose au niveau européen les fondements officieux d'une collaboration et d'un échange régulier d'informations entre les responsables politiques, les dirigeants des industries culturelles et les mécènes de la culture et qu'il étudie la possibilité de définir des orientations générales ou d'élaborer un code déontologique du mécénat privé de la culture. Les gouvernements des Etats membres sont aussi invités à soutenir davantage le mécénat artistique privé de la culture par des stimulants fiscaux et autres.

74. Répondant à cette recommandation, le Comité des Ministres estime, comme l'Assemblée, que le potentiel de financement culturel peut être accru par un effort conjoint des secteurs public et privé.

75. Malheureusement, le Comité des Ministres n'a pas jugé bon de suivre la proposition de l'Assemblée relative aux orientations ou à un code d'usage pour le mécénat privé. Toutefois, il pourrait présenter à des mécènes privés de bons projets culturels d'envergure européenne et encourager les gouvernements des Etats membres à promouvoir la formation d'associations d'entreprises s'intéressant au développement culturel.

76. Le Comité des Ministres a aussi proposé que le Conseil de la coopération culturelle étudie la nature et les conditions du mécénat privé culturel en s'appuyant sur les ateliers de recherche qui ont eu lieu à Munich sur «La politique culturelle de financement» en novembre 1984 et à Ruschlikon sur «Le financement privé de la culture» en septembre 1985.

77. Votre rapporteur est déçu de constater que le Comité des Ministres n'a appliqué la Recommandation 1018 que très partiellement. La nécessité d'orientation ou d'un code d'usage sur le mécénat subsiste. Les Etats membres pourraient tirer parti des critères adoptés au niveau européen par un organe qui a une longue expérience de la coopération culturelle européenne. Ces orientations bénéficieraient d'une plus grande autorité que celles élaborées sur le plan national, elles aideraient à éviter les abus nés de la concurrence et faciliteraient une pratique internationale du mécénat privé culturel.

78. Il serait utile aussi d'analyser les divers systèmes de financement des arts dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en tenant compte des matériaux ou des informations disponibles.

Art and company

79. In our societies the service (tertiary) sector is growing in importance to the detriment of the industrial (secondary) sector. In this development there is wide evidence of an increasing penetration of what is referred to in economic terms as "non-useful production" within sectors of "useful" production. Both forms of production can, however, coexist harmoniously in a functional way.

80. Examples are the increasing role of artists in industrial design or in decorating or designing offices, workshops, schools, hospitals or public buildings. An interesting example of coexistence of art and industrial production is the Stuyvesant collection in the workshop of the Dutch cigarette factory of the same name. In the Netherlands, a special art and company foundation *(Kunst en Bedrijf)* has been working since 1950 to bring companies and artists together. Firms or public authorities which wish to commission an arts project — interior design, sculptures, paintings, industrial design, etc.— can ask the foundation to act as an intermediary or for advice. This foundation, which seems unique in its kind, has been very successful and might serve as an example to be followed elsewhere.

81. One should also note the increasing importance of cultural activities organised within firms by works councils or staff committees. Such bodies often dispose of considerable means to organise cultural activities such as theatre performances, concerts or exhibitions. The increase in non-working time provides more scope for these activities most of which are pursued outside working hours. This development is another example of the increasing interrelationship between cultural activity and the world of work.

Permanent governmental responsibility

82. There are many reasons which militate in favour of increased interest by politicians for cultural policies and their funding. The reduction in working time and, hence, the increase in non-working time, has important implications for socio-cultural policies.

83. In the light of this perspective, the question arises as to what should be done for those people for whom "non-working time" is not a consequence of the reorganisation of working time but a long-term fate? Are our government policies not directed too much at making economies in order to overcome the current economic recession and at reducing government responsibility for traditional areas of concern heedless of the challenges arising from structural change?

L'art et l'entreprise

79. Dans nos sociétés, le tertiaire prend de l'importance au détriment du secteur industriel. Cette évolution fait apparaître, dans les secteurs de la production «utile», une invasion de ce qu'on appelle en économie la «production non utile». Certes, ces deux formes de production peuvent coexister harmonieusement de façon fonctionnelle.

80. On peut citer, par exemple, le rôle croissant des artistes dans le *design* industriel, ou dans la décoration ou l'aménagement des bureaux, des ateliers, des écoles, des hôpitaux ou des bâtiments publics. Un exemple intéressant de coexistence de l'art et de l'industrie est la collection Stuyvesant à l'atelier de fabrication des cigarettes néerlandaises du même nom. Aux Pays-Bas, une fondation d'art et d'entreprise *(Kunst en Bedrijf)* travaille depuis 1950 à rapprocher les entreprises et les artistes. Les entreprises ou les pouvoirs publics qui souhaitent commander un projet artistique (intérieur, sculpture, peinture, esthétique industrielle, etc.) peuvent demander la médiation ou les conseils de cette fondation. Cette fondation, qui semble unique en son genre, remporte un grand succès et constitue un exemple qui pourrait être suivi ailleurs.

81. Il y a également lieu d'observer l'importance croissante que prennent les activités culturelles organisées au sein des entreprises par les comités d'entreprise ou du personnel. Ces comités disposent souvent de moyens considérables pour des activités comme les pièces de théâtre, les concerts et les expositions. L'augmentation du temps sans travail ouvre de plus grandes possibilités pour de telles initiatives dont la plupart se déroulent en dehors des heures de travail. Cette évolution fournit un autre exemple de l'interaction croissante entre la culture et le monde du travail.

La responsabilité continue de l'Etat

82. De nombreuses raisons militent en faveur d'un intérêt accru, de la part des hommes politiques, pour les politiques culturelles et leur financement. La réduction du temps de travail et partant l'augmentation du temps de loisirs ont en effet d'importantes conséquences pour les politiques socio-culturelles.

83. A la lumière de cette considération, la question se pose de savoir ce qu'il convient de faire pour les personnes pour qui le «temps sans travail» ne résulte pas du réaménagement du temps de travail, mais constitue une perspective à long terme inévitable. Les politiques de nos gouvernements ne tendent-elles pas trop à réaliser des économies pour surmonter la récession économique actuelle et à réduire la responsabilité de l'Etat dans ses domaines de préoccupation traditionnels, sans considération pour les défis résultant du changement structurel?

84. If we recognise that structural change is taking place, we should also recognise the growing need for socio-cultural policies based on the idea that such policies determine to a large extent the quality of life. Will the means currently allocated for socio-cultural development be sufficient in such a changing climate?

85. As working time becomes shorter, "culture" — which for the purpose of this report is conceived as the broad range of possibilities for socio-cultural activities — will become much more important in the everyday life of our citizens. One problem is, however, that the inflexibility of public funding makes new developments difficult to achieve quickly, if at all.

86. It is therefore necessary for governments and parliaments to follow new developments in society in order to adopt policies which better meet newly emerging needs. Above all, governments should accept greater responsibility in creating the conditions in which socio-cultural development can take place. Such a policy will require more funds which should be made available by both governments and business. Every government must accept that it has a task in controlling the socio-cultural implications of socio-economic developments.

87. If it appears that there exists wide interest for a cultural project, but that its realisation is hindered by lack of financial means within the cultural budget of the public authorities concerned, other ways of financing might be found. Funds destined for employment or regional development projects in the industrial sector could be channelled towards the realisation of cultural projects (the construction of a cultural centre for example). The subsidies would go to firms or persons outside the cultural sector in charge of the project's realisation. However, once the project is realised, it will enable or stimulate cultural activity.

88. If it is clear that the state has a duty to create the best possible conditions for cultural development and expression, it must not be forgotten that an exaggerated control by either the state or private sponsors could lead to a limitation of the freedom of artistic expression. The Parliamentary Assembly, on several occasions, has stressed the necessity for cultural policy to guarantee the artist's freedom of expression and protect his independence[1]. The state should also abstain from issuing directives as to the contents of culture.

89. The role of the state must be confined to encouraging cultural development by creating

1. See, for example, Resolution 531 (1972), Recommendation 719 (1973) and Recommendation 815 (1977).

84. Si nous reconnaissons l'existence d'un changement structurel, nous devrions également reconnaître la nécessité croissante de politiques socio-culturelles fondées sur l'idée que ces dernières déterminent, dans une large mesure, la qualité de la vie. Les moyens actuellement affectés au développement socio-culturel seront-ils suffisants dans un tel climat d'évolution?

85. A mesure que le temps de travail se réduira, la «culture» — terme désignant pour les besoins de ce rapport le large éventail des possibilités d'activités socio-culturelles — deviendra de plus en plus importante dans la vie quotidienne de nos citoyens. Le problème reste toutefois que l'incompressibilité des dépenses publiques rend difficile voire impossible toute évolution rapide en la matière.

86. C'est pourquoi, il faut que les gouvernements et les parlements suivent cette évolution de la société pour adopter une politique culturelle plus conforme aux nouveaux besoins. Les gouvernements devraient surtout accepter une plus grande responsabilité en créant les conditions nécessaires au développement socio-culturel. Une telle politique exigera davantage de fonds, qui devront être dégagés à la fois par les gouvernements et par les entreprises. Tout gouvernement doit accepter l'idée qu'il lui incombe de maîtriser les incidences socio-culturelles de l'évolution socio-économique.

87. Si un projet culturel semble susciter beaucoup d'intérêt, mais que sa réalisation se heurte à un manque de moyens financiers dans le budget culturel des pouvoirs publics, il est possible de trouver d'autres moyens de financement. Les fonds destinés à la création d'emplois ou au développement régional dans le secteur industriel pourraient être orientés vers la réalisation de projets culturels, par exemple la construction d'un centre culturel, les subventions étant accordées à des entreprises ou à des personnes situées hors du secteur culturel et chargées de la réalisation du projet. Une fois réalisé, le projet rendra possible ou stimulera une activité culturelle.

88. Certes, l'Etat a le devoir de créer les meilleures conditions possible d'expression et de développement culturel, mais il ne faut pas oublier que si l'Etat ou les mécènes privés jouaient un rôle excessif, il pourrait en résulter une limitation de la liberté d'expression artistique. A plusieurs reprises, l'Assemblée parlementaire a marqué la nécessité pour la politique culturelle de garantir la liberté d'expression et l'indépendance de l'artiste[1]. L'Etat doit s'abstenir de donner des directives culturelles sur le fond.

89. L'Etat doit borner son rôle à encourager le développement culturel en créant des conditions

1. Voir par exemple la Résolution 531 (1972), la Recommandation 719 (1973) et la Recommandation 815 (1977).

favourable conditions, thereby safeguarding the freedom of artistic expression and protecting the independence of the artist. It might be useful if the Committee on Culture and Education could reconsider this matter and report to the Assembly on recent developments.

90. In order to safeguard the availability of sufficient financial resources for cultural policies — as an essential instrument to ensure a better quality of life — political initiatives are necessary. Such initiatives relate to government expenditure and to legislation, in particular laws and rules designed to facilitate the generation of private funds.

91. The enlargement of the European Community and the resulting increase in commercial activity also have an impact on culture. The increasing influence of publicity, mass products and mass media on our lifestyles jeopardises the preservation of our cultural heritage and identity. These trends call for compensatory measures in order to preserve our cultural heritage.

92. In this context, I should like to refer to the European Ministerial Conference on Mass Media Policy, held in December 1986 in Vienna, on the theme of the future of television in Europe. The conference focused on the problems with which audiovisual production in Europe is confronted and how a European audiovisual communications strategy should be drawn up[1]. The European countries should jointly come to grips with current and future developments in the European audiovisual sector. This subject is of such importance that it is impossible to go into details in the context of this report. I wish to single out the fact, however, that the ministers also recommended, among other things, that a common European framework on private sponsorship be drawn up. Fortunately, the Committee on Culture and Education has decided to devote a special report to the results of the Vienna conference which will be presented to the Parliamentary Assembly in October 1987.

93. The governments of the Council of Europe member states should intensify their co-operation to preserve our cultural heritage, threatened by a dominant commercial culture.

Economic arguments

94. What are the arguments in favour of governmental responsibility for creating favourable conditions for cultural expression and development. These arguments can be translated into economic terms the first of which is the so-called

1. See Doc. MCM (86) 15, texts adopted by the European Ministerial Conference on Mass Media Policy, Vienna, 9-10 December 1986.

favorables et en préservant la liberté d'expression artistique et l'indépendance de l'artiste. Il serait bon que la commission de la culture et de l'éducation réexamine cette affaire et s'adresse à l'Assemblée en faisant le point de la situation.

90. Afin d'assurer que des ressources financières suffisantes restent disponibles pour les politiques culturelles — instruments essentiels pour une meilleure qualité de la vie — des initiatives politiques sont nécessaires. Ces initiatives devraient porter sur le budget de l'Etat et la législation, notamment sur l'adoption de lois et de règles destinées à faciliter le dégagement de fonds privés.

91. L'élargissement de la Communauté européenne et l'accroissement des activités commerciales qui en résulte ont également un impact sur la culture. L'influence croissante de la publicité, des produits de masse et des médias sur nos styles de vie met en péril la préservation de notre patrimoine et de notre identité culturels. Ces tendances appellent des mesures compensatoires pour sauvegarder ce patrimoine.

92. A cet égard, je renvoie à la Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse tenue en décembre 1986 à Vienne et ayant pour thème l'avenir de la télévision en Europe, qui s'est intéressée à la production audio-visuelle en Europe et qui a recherché le moyen de mettre au point une stratégie européenne audio-visuelle de la communication[1]. Les pays d'Europe doivent s'attaquer ensemble à l'évolution du secteur audio-visuel européen, sujet d'une telle importance que la place manque dans le présent rapport pour en traiter. Toutefois, je tiens à préciser que les ministres ont notamment recommandé la définition d'un cadre européen du mécénat privé. Heureusement, la commission de la culture et de l'éducation a décidé de consacrer un rapport spécial aux résultats de la Conférence de Vienne et de le soumettre aux parlementaires en octobre 1987 pour information.

93. Les gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe doivent intensifier leur coopération pour préserver leur patrimoine culturel, menacé par une culture commerciale dominante.

Argumentation économique

94. Quels sont les arguments qui militent pour la responsabilité de l'Etat dans la création de conditions favorables à l'expression et au développement culturel ? Ils peuvent se traduire par des notions économiques dont la première est l'«effet

1. Voir Doc. MCM (86) 15, textes adoptés par la Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse, Vienne, 9-10 décembre 1986.

"external effect"[1]. This means that an economic transaction between two parties can have repercussions on third parties. For example, if someone has had laid out a beautiful garden or constructed a beautiful house, all passers-by will benefit from the nice view. Paintings or other art productions commissioned or bought by certain people or institutions can have an inspiring effect on other people or influence fashion or ideas in society. Art radiates and becomes part of culture, that is to say part of the daily life of people. Such a positive external effect implies that the market mechanism does not function properly. The artist usually receives a price which is too low in relation to the utility of his product and, hence, the incentive to produce is too small to achieve a maximum result.

95. In such cases, economists argue in favour of subsidies, precisely as they argue in favour of taxes in the case of negative external effects (pollution, environmental damage) for the sake of not distorting the market mechanism.

96. A second economic argument in favour of financial support for cultural policy is the fact that certain cultural activities can only come to full development after a long learning process of interaction between cultural producers and consumers. These periods need to be bridged financially. A subsidy can be seen here as the financing of an investment in human capital. Thus conceived the cultural subsidy comes close to educational expenditure. In fact some of the educational expenses can hardly be distinguished from cultural expenses. There is an analogy between culture and education: money spent on museums and monuments is money spent on education on the heritage of the past; money spent on creative arts is money spent on education aimed at creativity. However, expenditure for the arts is in most countries only a small fraction of total public expenditure for education. There is a growing justification for more attention to be given to cultural management by governments, in keeping with the new phenomenon of growing non-working time.

97. The third economic argument is that the market mechanism does not function sufficiently in favour of artistic production (which is not the case with scientific production). The market reflects the preferences of the moment of large numbers of people, as a result of which "merit wants" are not satisfied. These can only be satisfied if governments intervene actively. Merit wants have long been recognised by economists as a legitimate ground for subsidies.

98. Finally, it could be added that many aspects of culture, in fact, are a collective asset. By

1. This chapter is based on an article by Professor J. Pen on economic arguments in favour of a more generous cultural policy, published in the Dutch magazine *De Revisor*, No. VII/3, June 1980.

externe»[1], c'est-à-dire les conséquences qu'une opération économique exécutée par deux parties peut avoir sur les tiers. Si, par exemple, une personne a aménagé un beau jardin ou a construit une belle maison, les passants bénéficient de cet agrément. Les peintures ou autres productions artistiques commandées ou achetées par certaines personnes ou institutions peuvent inspirer d'autres personnes et influencer la mode ou les idées. L'art a un effet d'irradiation et devient une partie de la culture, c'est-à-dire de la vie quotidienne des gens. Cet effet externe positif montre que le mécanisme du marché ne fonctionne pas convenablement. L'artiste reçoit d'ordinaire un salaire beaucoup trop bas par rapport à l'utilité de son produit et il n'est donc pas suffisamment incité à produire pour que le résultat soit le meilleur possible.

95. Dans ce cas-là, les économistes recommandent les subventions, tout comme ils recommandent les taxations en cas d'effets externes négatifs (pollution, dégâts à l'environnement) pour éviter de fausser le mécanisme du marché.

96. Un deuxième argument économique qui milite pour un soutien financier de la politique culturelle est que certaines activités culturelles ne peuvent se développer pleinement qu'après un long processus d'apprentissage des relations entre les producteurs et les consommateurs de la culture. Une aide financière est indispensable pour franchir ces délais. La subvention peut apparaître ici comme un investissement en capital humain. Ainsi conçue, la subvention culturelle s'apparente à une dépense d'éducation. D'ailleurs, certaines dépenses d'éducation sont difficiles à distinguer des dépenses culturelles. Il y a une analogie entre la culture et l'éducation : l'argent consacré aux musées et aux monuments sert l'éducation visant à faire connaître le patrimoine ; l'argent consacré aux arts de création sert l'éducation visant à la créativité. Pourtant, dans la plupart des Etats, les dépenses consacrées aux arts ne représentent qu'une petite fraction des dépenses publiques d'éducation. De plus en plus, il apparaît justifié que les gouvernements s'intéressent à la gestion culturelle depuis l'importance prise par le temps sans travail.

97. Le troisième argument économique est que le mécanisme du marché ne fonctionne pas assez au profit de la production artistique, contrairement à la production scientifique. Le marché traduit les goûts passagers d'un grand nombre de gens, si bien que le «besoin de mérite» n'est pas satisfait. Il ne peut l'être que si les Etats interviennent résolument, car le besoin de mérite est reconnu depuis longtemps par les économistes comme motif légitime de subvention.

98. Enfin, de nombreux aspects de la culture représentent en réalité un actif de la collectivité.

1. Le présent chapitre s'inspire d'un article du Professeur J. Pen sur les arguments économiques d'une politique culturelle plus généreuse, paru dans la revue néerlandaise *De Revisor*, n° VII/3, juin 1980.

the mere fact of their existence everyone can have the benefit of them, as is the case for such things as street lights and legal security. Consumption of these goods by one user does not have any detrimental effect on consumption by another user. The decision to enable cultural production for the general public's benefit requires a political decision and should be financed by public means.

99. The increase of non-working time reinforces the argument for such collective expenditure on culture. Of course, private sponsorship and the "market mechanism" can also ensure the financing of culture but only partly. Moreover, private sponsorship is by nature selective. Thus the responsibility of the public authorities remains to ensure an equitable and balanced cultural policy. The problem is not how to decrease the state's responsibility but, on the contrary, how to increase the interest of private companies and individuals in art sponsoring. In a recent report on private sponsorship, commissioned by the French Minister for Culture, Mr François Léotard, it was pointed out that the reason for the state's commitment to financing art is that nobody else seems prepared to provide the financing of cultural enterprises which, essentially, are in deficit. In 1985, the French Ministry of Culture had a budget of 8 500 million francs compared with 350 million francs provided by four hundred private sponsors.

Production — distribution — consumption

100. Demand for art productions can be stimulated through policies designed to facilitate:

i. access to cultural manifestations (theatre, exhibitions);

ii. the benefit of art productions by the public at large (architecture, town planning, interior design of public buildings, etc.); or

iii. the purchasing of plastic arts by private persons (for example by making payment easier).

101. The supply of art productions and their distribution among the population are strongly related to the problem of the income of artists and thus the price the public, individually or collectively, has to pay for art productions. It is well known that certain art productions, for instance famous paintings, fetch enormous prices far beyond the reach of the common citizen. However, in most of these cases, it is not the artist who receives the money paid. Certain artists reach great fame and become wealthy during their lifetime, but the level of income of most artists is (well) below the national average. Many of them lead a precarious existence. This problem is difficult to solve. The question of art management is a

Du seul fait de leur existence, chacun peut en profiter, comme de l'éclairage des rues ou de la sécurité publique. La consommation de ces biens par un usager ne nuit pas à leur consommation par un autre usager. La décision de rendre possible une production culturelle accessible au grand public exige une décision politique et doit être financée par l'Etat.

99. L'augmentation du temps sans travail renforce les arguments en faveur des dépenses collectives de culture. Naturellement, le mécénat privé et le «mécanisme du marché» peuvent aussi assurer le financement de la culture, mais seulement en partie. Par nature, le mécénat privé est sélectif. Ainsi, les pouvoirs publics restent chargés d'assurer une politique culturelle juste et équilibrée. Il ne s'agit pas de savoir comment diminuer la responsabilité de l'Etat, mais au contraire de savoir comment intéresser davantage les entreprises et les personnes privées au mécénat d'art. Un rapport récent sur le mécénat d'art, demandé par le ministre français de la Culture, M. François Léotard, souligne que la raison pour laquelle l'Etat doit s'employer à financer les arts est que personne d'autre ne paraît disposé à assurer le financement d'entreprises culturelles qui sont généralement déficitaires. En 1985, le ministère français de la Culture avait un budget de 8,5 milliards de francs alors que 350 millions étaient fournis par quatre cents mécènes privés.

Production — diffusion — consommation

100. La demande de productions artistiques peut être stimulée par des politiques visant:

i. à rendre les manifestations culturelles (théâtres, expositions) plus accessibles;

ii. à faire profiter le grand public des productions artistiques (architecture, urbanisme, aménagement intérieur des bâtiments publics, etc.); ou

iii. à faciliter l'achat d'œuvres d'art par des personnes privées (par exemple, par l'introduction de facilités de paiement).

101. La production d'œuvres de culture et leur diffusion parmi la population sont intimement liées au problème des revenus des artistes et donc au prix à payer par le public, individuellement ou collectivement. Chacun sait que certaines productions artistiques, par exemple les peintures célèbres, atteignent des prix énormes qui les mettent loin hors de la portée du citoyen ordinaire. Mais le plus souvent, ce n'est pas leur auteur qui reçoit l'argent versé. Certains artistes deviennent célèbres et riches de leur vivant, mais la plupart d'entre eux ont un niveau de revenu (bien) inférieur à la moyenne nationale, et beaucoup mènent une existence précaire. C'est là un problème difficile à résoudre. La question de la gestion de la culture

neglected area in most countries and requires therefore greater attention.

Art management

102. Governments cannot neglect the importance of maintaining or improving the social and economic conditions in which art production can develop. This need not necessarily imply more state intervention. A policy aimed at creating and maintaining employment in the cultural sectors may have better results than measures of direct assistance to poor artists. Art management should aim at systematically creating the best possible conditions for art development.

103. For this reason, the training of cultural administrators should be improved. Institutes of higher education and research in Council of Europe states should provide for study courses in the economics of culture in order to enable future cultural administrators to benefit from research carried out during their studies and from new knowledge. Special training courses in the economics of culture should also be provided by the European institutes for higher education, such as those in Florence and Bruges.

Legal provisions

104. Governments can adopt legislation and take measures which have an influence on the social and economic situation of artists. A fundamental condition is that the freedom of the artist must be guaranteed. Legislation must stimulate cultural activity, it must not stifle it. Artists can be encouraged through subsidies, income support, social security legislation, scholarships, various kinds of fiscal measures, awards, purchase policies (for example for museums and public buildings), commissioning of art productions, organisation of exhibitions, etc.

105. In order to safeguard the cultural heritage and to develop cultural activity, there should exist adequate legislation in Council of Europe member states on the protection of monuments and sites, on the protection of cultural heritage, on the use of cultural funds, on art education, on advisory bodies for art purchases and subsidies for cultural activities, on the financing of cultural activities by local authorities and in peripheral regions, on the media, on libraries, etc. There should exist a coherent relationship between the different laws in the cultural field. For this purpose, governments should be assisted by advisory bodies, whose members should be chosen for their competence and integrity, in order to help shape legislation and cultural policies in a responsible manner.

106. Above all, it is important that each legislation should provide for a rational method of financing cultural activity or the preservation of cultural heritage. Legislation aimed at facilitating

est un domaine négligé dans la plupart des pays et exige par conséquent davantage d'attention.

Gestion de la culture

102. Les gouvernements ne peuvent se désintéresser de préserver ou d'améliorer les conditions sociales et économiques permettant le développement de la production artistique, ce qui n'implique pas nécessairement une plus grande intervention de l'Etat. Une politique visant à créer et à préserver l'emploi dans le secteur culturel peut être plus efficace que des mesures d'assistance directe aux artistes nécessiteux. La gestion de la culture devrait tendre à créer systématiquement les conditions les plus favorables possible à son développement.

103. Voilà pourquoi il faudrait améliorer la formation des administrateurs culturels. Les établissements d'enseignement supérieur et de la recherche des Etats du Conseil de l'Europe devraient organiser des cours sur l'économie de la culture pour que les futurs administrateurs culturels bénéficient des recherches faites pendant leurs études à partir de données nouvelles. Les instituts européens comme ceux de Florence et Bruges devraient aussi donner des cours sur l'économie de la culture.

Dispositions juridiques

104. Les gouvernements peuvent adopter des lois et des mesures capables de modifier la situation sociale et économique des artistes, à condition expresse que la liberté de l'artiste soit garantie. La législation doit stimuler l'activité culturelle et non pas l'étouffer. On peut encourager les artistes par des subventions, un revenu d'appoint, une législation sur la sécurité sociale, des bourses, diverses mesures fiscales, des récompenses, une politique d'achats (par exemple pour les musées et les édifices publics), des commandes d'œuvres d'art, l'organisation d'expositions, etc.

105. Pour préserver le patrimoine culturel et développer l'activité culturelle, les Etats membres du Conseil de l'Europe doivent avoir une législation sur la protection des monuments et des sites et du patrimoine culturel, l'usage des fonds culturels, l'éducation artistique, les organes consultatifs pour les achats d'œuvres d'art, les subventions aux activités culturelles, le financement des activités culturelles par les pouvoirs locaux et les régions périphériques, les médias, les bibliothèques, etc. Il importe qu'une relation cohérente soit établie entre les législations dans le domaine culturel. A cet effet, les gouvernements doivent se faire aider par des organismes consultatifs, dont les membres sont choisis pour leur compétence et leur intégrité, qui contribuent de façon responsable à la politique législative et culturelle.

106. Surtout, il importe que chaque législation prévoie une méthode rationnelle pour financer l'activité culturelle ou préserver le patrimoine culturel. Une législation facilitant ce financement

such financing can make a considerable contribution to the funding of culture. For example, in France, there exists a legal provision which requires 1 % of public investment to be allocated to aesthetic or cultural creation. Such provisions could be extended to all Council of Europe member states. If such legislation were expanded to cover the cultural attractiveness of urban and rural areas it would at the same time provide an important stimulant for the creating arts.

107. It is obvious that the effectiveness of these measures varies and that each of them has its own positive and negative aspects. It would be useful, however, to throw more light on experiences in Council of Europe member states with a view to improving their policies in the field of art management. It must not be overlooked in this context that adequate protection of the social and economic position of the artist is an essential factor in art production.

IV. Conclusions

108. According to the Universal Declaration of Human Rights, "everyone has the right freely to participate in the cultural life of the community, to enjoy the arts and to share in scientific advancement and its benefits" (Article 27). This, however, does not imply that enjoyment of the arts should be free of charge. Article 25 of the declaration gives everyone — thus also the artist — the right to a "standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness", etc.

109. The promotion of the arts and culture is a matter of permanent concern for governments. Governments are responsible for creating the conditions in which socio-cultural development can take place. They must also guarantee the freedom of artistic expression without any constraints.

110. The desirability of legal provisions emanates from three different sources. Firstly, from those engaged in cultural activities — producers and consumers — in particular the former. Producers of culture, above all, feel the need to safeguard their professional existence.

111. The purpose of such legislation is to ensure the survival of the artist and to enable him to continue his artistic performance if he cannot support himself. It is clear that the definition of the conditions under which an artist can qualify for such assistance is not an easy task. However, this

peut puissamment contribuer à fournir des fonds à la culture. C'est ainsi qu'en France, un texte de loi exige que 1 % de l'investissement public soit alloué à la création esthétique ou culturelle. Il faudrait étendre ce genre de disposition à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Appliquée à l'espace culturel européen urbain et rural, cette législation stimulerait fortement la création artistique.

107. Il est évident que l'efficacité de ces mesures est variable et que chacune présente des aspects positifs et des aspects négatifs. Il serait utile, toutefois, de mieux connaître l'action des Etats membres du Conseil de l'Europe à cet égard en vue d'une amélioration des politiques dans le domaine de la gestion de la culture. Il ne faut pas oublier, dans ce contexte, que la situation sociale et économique de l'artiste est un facteur essentiel de la production artistique.

IV. Conclusions

108. Selon la Déclaration universelle des droits de l'homme, «toute personne a le droit de participer librement à la vie culturelle de la communauté, de jouir des arts et de participer au progrès scientifique et aux bienfaits qui en résultent» (article 27). Cela n'implique pas, cependant, que la jouissance des arts doit être gratuite. L'article 25 de la déclaration reconnaît à «toute personne», donc également à l'artiste, le «droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux, ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie», etc.

109. L'encouragement des arts et de la culture est un souci permanent pour les Etats. Il appartient aux gouvernements de créer des conditions qui permettent le développement socio-culturel. Ils doivent également garantir la liberté sans contrainte de l'expression artistique.

110. Trois catégories différentes soutiennent l'opportunité de dispositions légales. D'abord, ceux qui ont des activités culturelles, comme consommateurs, et surtout comme producteurs. Les producteurs culturels ressentent par-dessus tout la nécessité de sauvegarder leur existence professionnelle.

111. De telles dispositions légales ont pour but d'assurer la survie de l'artiste et de lui permettre de poursuivre son œuvre s'il ne peut subvenir à ses besoins. Il n'est évidemment pas facile de définir les conditions qui donnent à l'artiste droit à une telle assistance, mais ce fait ne dispense pas les

does not exempt governments and parliaments from their moral obligation to address this fundamental issue. There is no reason to exempt the artist from social and economic protection that most, if not all, other professional groups normally enjoy.

112. Secondly, the desirability of legal provisions emanates from all those concerned with cultural policy who feel the need for a greater measure of coherence and legitimacy of the criteria on which policy measures in the cultural sector are based.

113. Thirdly, legal experts are also interested in seeing a more coherent legislation in the cultural field and attach great importance to the principle of the supremacy of the law. However, they feel the need for a simplification or even reduction of some of the legal provisions.

114. In my view, guaranteeing the social and economic position of the artist and safeguarding the freedom of artistic expression — no matter how important in themselves — are not the only reasons which justify legislation in the cultural field. The considerable and increasing economic importance of culture, the increase in non-working time and the recent trend to make culture more marketable call for legislation in order to safeguard the impartial conditions in which scarce resources can be fairly allocated among all sectors of cultural activity that need support. Every government must accept that its task is to control the socio-cultural implications of socio-economic developments.

115. In order to adopt legislation and policy measures designed to promote the development of cultural activities and artistic expression, it is also necessary to have a better idea of production and demand in the cultural sector. For this purpose more research should be carried out. It is also useful to engage in market research, especially in the cultural sector, as it has been applied in other non-profit-making sectors. Increased prosperity in our societies has helped the development of an enormous leisure industry. Cultural producers cannot remain passive in the battle dominated by commercial interests to gain the favour of the public. One of the main purposes of marketing should be to promote participation in cultural life and also in cultural production.

116. These objectives are difficult to achieve because of a lack of knowledge of the determinants of such participation.

117. Production of and demand for cultural goods are subject to economic laws. The purpose

gouvernements et les parlements de leur obligation morale de se préoccuper de ce problème fondamental. Il n'y a aucune raison d'exclure l'artiste de la protection économique et sociale dont jouissent la plupart sinon toutes les autres catégories professionnelles.

112. Deuxièmement, l'opportunité des dispositions légales est reconnue par tous ceux qui s'occupent de politique culturelle et sentent la nécessité d'une plus grande cohérence et d'une légitimité des critères sur lesquels se fondent les politiques du secteur culturel.

113. Elle est enfin reconnue par les experts juridiques qui voudraient voir élaborée une législation plus cohérente dans le domaine culturel, et qui attachent une grande importance au principe de la prééminence du droit. Ils souhaitent cependant une simplification, voire une réduction de certaines dispositions légales.

114. A mon avis, le souci de garantir la condition économique et sociale de l'artiste, et de sauvegarder la liberté de l'expression artistique — si important puisse-t-il être — n'est pas l'unique justification d'une réglementation dans le domaine culturel. L'importance économique considérable et croissante de la culture, l'augmentation du temps de loisirs et la récente tendance à rendre la culture plus commercialisable appellent une législation propre à sauvegarder les conditions objectives dans lesquelles de maigres ressources puissent être partagées équitablement entre tous les secteurs de l'activité culturelle qui ont besoin d'être soutenus. Tous les gouvernements peuvent se reconnaître le devoir de tempérer les effets socio-culturels de l'évolution socio-économique.

115. Pour adopter une législation et des mesures d'encouragement au développement des activités culturelles et de l'expression artistique, il faut également avoir une meilleure idée de l'offre et de la demande dans le secteur culturel, ce qui implique davantage de recherche. Il est également utile de procéder à des études de marché, tout particulièrement dans ce secteur, comme on l'a fait dans d'autres secteurs sans but lucratif. La prospérité accrue de nos sociétés a contribué à la création d'une énorme industrie des loisirs. Les producteurs culturels ne peuvent rester passifs dans cette lutte — que dominent des intérêts commerciaux — pour gagner les faveurs du public. L'un des principaux objectifs des études de marché doit être l'encouragement de la participation à la vie et à la production culturelles.

116. Ces objectifs sont difficiles à réaliser, à cause d'une méconnaissance des déterminants de la participation.

117. L'offre et la demande de biens culturels se conforment aux lois économiques. Le présent rap-

of this report is to address the interwoven nature of culture and the economy in modern industrialised nations. The links between culture and the economy are the same everywhere in our member countries and require greater attention in the light of new developments such as increasing non-working time, the role of the media and the cultural industries, and the problem of how cultural development and expression can be financed at a time of large government deficits.

118. In this report the economic importance of cultural activities is clearly demonstrated. An active role for governments in creating the conditions for cultural development is therefore largely justified. The crux of the matter is the need to use scarce resources in a more efficient way, thereby increasing the possibilities for cultural development and artistic expression. The fact that governments nowadays have to look critically at the welfare state should not lead to less attention for culture but to the creation of conditions in which the competitive position of culture in our pattern of spending can be strengthened.

119. It would be difficult to conceive an increase in cultural production without working out new concepts of cultural management. This involves new ways of financing both from public and private sources, notably art sponsoring. However art sponsoring has advantages and disadvantages both of which must be recognised.

120. In order to safeguard the availability of sufficient financial resources for cultural policies — as an essential instrument to ensure a better quality of life — political initiatives are necessary. Such initiatives relate to government expenditure and to legislation, in particular laws and rules designed to facilitate the generation of private funds.

121. One of the most important tasks of the Council of Europe is to help shape cultural policies, to strengthen international co-operation and to safeguard our cultural heritage and identity threatened by the commercialisation of culture.

122. The proposals formulated in the draft recommendation contained in this report aim at assisting governments in shaping the above-proposed policies. These proposals, however, are not exhaustive. Your Rapporteur hopes that this report and the follow-up to be given to it may inspire further action at European and national level, with a view to improving the conditions in which cultural development can flourish and, hence, economic activity and employment.

port a voulu souligner l'imbrication de la culture et de l'économie dans les pays industrialisés modernes. Les liens entre la culture et l'économie sont les mêmes dans tous nos Etats membres et demandent une plus grande attention à la lumière de phénomènes nouveaux comme l'accroissement des loisirs, le rôle des médias et des industries culturelles et les difficultés de financement de l'expression et du développement culturel face à l'accroissement des énormes déficits publics.

118. Le rapport a montré l'importance économique des activités culturelles. Il est donc largement justifié que les gouvernements jouent un rôle actif pour la création de conditions favorables au développement culturel. Le cœur du problème est la nécessité d'employer plus efficacement de maigres ressources pour accroître les possibilités de développement culturel et d'expression artistique. Le fait que les gouvernements doivent aujourd'hui revoir d'un œil critique la notion d'Etat providence ne doit pas faire qu'ils accordent moins d'attention à la culture, mais bien plutôt les inciter à créer des conditions propres à renforcer la capacité concurrentielle de la culture dans nos structures de dépense.

119. Il serait difficile de concevoir un accroissement de la production culturelle sans de nouvelles conceptions de la gestion culturelle. Cela implique de nouveaux modes de financement, de sources à la fois publiques et privées, notamment par le patronage artistique. Il faut, cependant, reconnaître que celui-ci présente à la fois des avantages et des inconvénients.

120. Afin d'assurer que des ressources financières suffisantes restent disponibles pour les politiques culturelles — instruments essentiels pour une meilleure qualité de la vie — des initiatives politiques sont nécessaires. Ces initiatives devraient porter sur le budget de l'Etat et la législation, notamment sur l'adoption de lois et de règles destinées à faciliter le dégagement de fonds privés.

121. L'une des tâches principales du Conseil de l'Europe est de contribuer à l'élaboration de politiques culturelles, au renforcement de la coopération internationale et à la sauvegarde de notre patrimoine et de notre identité culturels menacés par la commercialisation de la culture.

122. Les propositions formulées dans le projet de recommandation figurant dans ce rapport visent à assister les gouvernements à mettre en place les politiques décrites ci-dessus. Ces propositions ne sont toutefois pas exhaustives. Votre rapporteur espère que le présent rapport et les suites qui lui seront données puissent inspirer de nouvelles activités aux niveaux européen et national, en vue d'améliorer les conditions dans lesquelles le développement culturel peut s'épanouir et, partant, l'activité économique et l'emploi.

APPENDIX / ANNEXE

Public spending on culture in the Netherlands

Dépenses publiques pour la culture aux Pays-Bas

Table 1

Net public spending on culture in 1981 (final) and from 1982 to 1985 inclusive (estimates), excluding capital expenditure by provinces and municipalities (in millions of florins)

Tableau 1

Dépenses nettes de l'Etat pour la culture en 1981 (calcul) et de 1982 à 1985 inclus (évaluations), dépenses de capital des provinces et des communes exclus (en millions de florins)

	1981	1982	1983	1984	1985
Central government / Etat	1 284,6	1 272,0	1 422,3	1 401,4	1 593,3
Provinces / Provinces	184,5	208,7	212,8	218,2	220,0
Municipalities / Communes	1 536,0	1 629,3	1 683,0	1 651,5	1 647,1
	3 005,1	3 110,0	3 318,1	3 281,1	3 460,1

Table 2

Index of net public spending on culture

1981 = 100
1982 = 103
1983 = 110
1984 = 109
1985 = 115

Tableau 2

Indices des dépenses nettes de l'Etat pour la culture

1981 = 100
1982 = 103
1983 = 110
1984 = 109
1985 = 115

Table 3 / Tableau 3

Breakdown of Table 1 for 1985 (in millions of florins)
Ventilation du tableau 1 pour 1985 (en millions de florins)

Culture	*Central government* / Etat	*Provinces* / Provinces	*Municipal* / Communes	Total
	1 593,3	220,0	1 647,1	3 460,1
Libraries / Bibliothèques	349,0	31,3	241,9	622,5
Museums and cultural education / Formation musicale et culturelle	19,2	20,8	240,1	280,1
Amateur involvement with arts / Pratique amateur des arts	6,2	4,4	33,5	44,1
Training / Action de formation	79,3	8,1	47,2	134,5
Other forms of community development / Autres formes de développement populaire	53,0	5,8	6,5	65,2
Social activities for young people / Activités sociales en faveur de la jeunesse	63,8	33,0	352,4	449,1
Other forms of activity for young people / Autres formes d'activités pour la jeunesse	—	0,2	63,1	63,3
Museums / Musées	121,6	13,9	147,2	282,7
Cultural facilities / Equipements culturels	26,5	0,1	113,6	140,3
Professional performing arts / Art professionnel exécutif	203,9	30,8	89,9	324,6
Creative arts / Arts créatifs	62,5	3,1	25,8	91,4
Protection of monuments / Protection des monuments	285,2	24,9	108,1	418,2
Other arts / Autres arts	43,1	7,5	68,3	118,9
Nature conservation / Protection de la nature	203,4	26,5	4,4	234,3
Radio, télévision and press / Radio, télévision et presse	34,7	—	0,4	35,1
Multi-purpose cultural facilities / Equipements culturels multifonctionnels	—	0,2	93,3	93,3
Other forms of culture / Autres formes de culture	41,3	9,5	11,5	62,3