

PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

27 May 1987

Doc. 5750

OPINION

on the economics of culture¹

presented by the Committee on Culture and Education²
(Rapporteur : Mr BASSINET)

Many reports of the Committee on Culture and Education have had to face economic reality. The preservation of the cultural heritage, its transmission to present and future generations, and its constant enrichment through creative contemporary activity call for considerable financial support. While governments have traditionally, since the time when the Council of Europe was set up, been willing to subscribe to these general cultural objectives, they have been rather less generous in providing adequate material resources. Economic (the recession of the 1970s) and political (a retreat from the post-war welfare state ideology) factors have tended to encourage an increasing delegation of this financial responsibility, either in the form of decentralisation (increasing the load on the local taxpayer) or in the form of privatisation (commercial sponsorship of the arts, the culture industries).

It is important that the cultural and economic implications of such delegation are reassessed alongside those of ultimate responsibilities and overall objectives. We should note that this subject has been at the heart of the work of the Council for Cultural Co-operation on the culture industries since 1982 (Project No. 11: "Promotion of creativity taking into account the development of culture industries") which itself developed from earlier Assembly concern (Resolution 624 on the democratic renewal of the performing arts, Recommendation 781 (1976) on Council of Europe action for the future of the performing arts, and Recommendation 862 (1979) on cinema and the state). The subject of the funding of culture will be examined by the European Ministers for Culture when they meet in Sintra (Portugal) later in September

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

27 mai 1987

Doc. 5750

AVIS

sur l'économie de la culture¹

présenté par la commission de la culture et de l'éducation²
(Rapporteur : M. BASSINET)

Dans nombre de ses rapports, la commission de la culture et de l'éducation a dû affronter la réalité économique. La préservation du patrimoine culturel, sa transmission aux générations présentes et futures, et son enrichissement permanent par des activités créatives exigent un soutien financier considérable. Si, depuis l'époque de la fondation du Conseil de l'Europe, les gouvernements ont toujours été prêts à souscrire à ces objectifs culturels généraux, ils ont plutôt été moins généreux quand il s'agissait de fournir les ressources matérielles adéquates. Des facteurs économiques (la récession des années 70) et politiques (le recul de l'idéologie de l'Etat social en vigueur pendant l'après-guerre) ont généralement encouragé une délégation de plus en plus large de cette responsabilité financière, sous la forme d'une décentralisation (entraînant une charge accrue pour le contribuable au niveau local) ou d'une privatisation (parrainage commercial des arts, industries culturelles).

Il est important de réévaluer les implications culturelles et économiques de cette délégation parallèlement à celles des responsabilités ultimes et des objectifs globaux. Il est à noter que ce thème est depuis 1982 au centre des travaux du Conseil de la coopération culturelle sur les industries culturelles (Projet n° 11: «Promotion de la création face au développement des industries culturelles»), travaux qui ont eux-mêmes prolongé les préoccupations manifestées précédemment par l'Assemblée (Résolution 624 relative au renouveau démocratique des arts du spectacle, Recommandation 781 (1976) relative à l'action du Conseil de l'Europe pour l'avenir des arts du spectacle, et Recommandation 862 (1979) sur le cinéma et l'Etat). La question du financement de la culture sera examinée par les ministres européens respon-

1. See Doc. 5092 and Reference No. 1414 of 26 September 1983; and Doc. 5749 (report of the Committee on Economic Affairs and Development).

2. a. Unanimously approved by the committee on 7 May 1987.

b. See Standing Committee, 1 July 1987; and Recommendation 1059.

1. Voir Doc. 5092 et Renvoi n° 1414 du 26 septembre 1983; et Doc. 5749 (rapport de la commission des questions économiques et du développement).

2. a. Approuvé à l'unanimité par la commission le 7 mai 1987.

b. Voir Commission Permanente, 1^{er} juillet 1987; et Recommandation 1059.

this year. We can therefore welcome the present opportunity provided by Mr Tummers's report on the economics of culture from the Committee on Economic Affairs and Development.

At the outset, we should be clear about the broad extent of the cultural area and assert the cultural dimension in this area. Culture is not to be relegated to the arts, or minority interests, even if these are to be jealously defended. On the contrary, culture should be recognised as extending, as the basis of policies relating to the conservation of the heritage, to tourism (which lives off this heritage and could indeed help its development), to sport (be it high-level competition or sport for all), to communication and the media and to the quality of life in a society of increasing "non-work time" (as Mr Tummers has rightly emphasised). We could add here the cultural dimension to development in the North-South context. The point is not to force any form of high-brow culture on the "masses" or even to purport to elevate such "masses" to a particular level of cultural appreciation. It is simply to insist that policies in these areas are based on objectives which relate to the overall cultural development of individual citizens and of our member states.

The Committee on Culture and Education is indeed preparing a debate on the specific subject of broadcasting for the coming autumn part-session of the Assembly. The basic question in that debate, which I shall not anticipate further, can be stated more generally here: it is whether policies in this area, which is cultural, should be based on economic or cultural objectives. It is vitally important that this question be put, before control of the cultural sector is completely abandoned to independent forces.

The economic importance of culture is therefore self-evident. As Mr Tummers shows, its importance is indeed likely to grow with increasing free time. This fact is also well understood by those investing in culture-related areas, in the culture industries and most significantly at the present moment in the communications field where enormous sums are involved.

The next question is how culture operates economically. The answer is not straightforward on account of the different economic and commercial factors involved. Technological developments have an immediate impact both in the areas of pro-

sables des Affaires culturelles lors de la réunion qu'ils tiendront à Sintra (Portugal) au mois de septembre prochain. Nous ne pouvons donc que nous féliciter de l'occasion offerte par la contribution de M. Tummers, rapporteur de la commission des questions économiques et du développement sur l'économie de la culture.

D'entrée de jeu, il faut bien circonscrire le domaine culturel et affirmer la dimension culturelle des activités ressortissant à ce domaine. La culture ne doit pas se limiter à ses seuls aspects artistiques, ou à des activités intéressant des minorités, même si ces aspects et ces activités doivent être jalousement défendus. En réalité, la culture devrait être reconnue comme s'étendant, en tant que fondement des politiques visant la conservation du patrimoine, au tourisme (qui vit de ce patrimoine et pourrait même contribuer à sa mise en valeur), au sport (qu'il s'agisse des compétitions à haut niveau ou d'activités sportives pour tous), à la communication et aux médias, ainsi qu'à la qualité de la vie dans une société caractérisée par un accroissement du «temps sans travail» (comme M. Tummers l'a justement souligné). A cet égard, on pourrait aussi faire allusion ici à la dimension culturelle du développement dans le contexte Nord-Sud. Il ne s'agit pas d'imposer aux «masses» une quelconque forme de culture élitiste, ou même d'envisager d'élever ces «masses» à tel ou tel niveau de sensibilité culturelle. Il convient simplement d'insister sur le fait que les politiques dans ces domaines sont axées sur des objectifs qui se rattachent à l'épanouissement culturel global du citoyen et de nos Etats membres.

La commission de la culture et de l'éducation prépare d'ailleurs un débat sur le thème spécifique de la radiodiffusion pour la partie de session de l'Assemblée qui aura lieu l'automne prochain. L'interrogation fondamentale de ce débat, sur lequel je ne m'étendrai pas plus avant, peut être formulée en termes généraux comme suit: les politiques dans ce domaine, qui est culturel, devraient-elles être axées sur des objectifs économiques ou culturels? Il est capital de poser cette question avant que le contrôle sur le secteur culturel ne soit complètement abandonné à des forces indépendantes.

L'importance économique de la culture est donc évidente. Comme le montre M. Tummers, son importance a même toutes chances d'augmenter avec l'accroissement du «temps sans travail». Ceci est bien compris aussi par ceux qui investissent dans les domaines liés à la culture, dans les industries culturelles et, chose très significative actuellement, dans le domaine des communications où des sommes énormes sont en jeu.

La question suivante consiste à s'interroger sur les rapports entre la culture et l'économie. La réponse n'est pas simple en raison des différents facteurs économiques et commerciaux en cause. Les évolutions technologiques ont une inci-

duction and distribution. Direct state intervention varies. A general impression however is that the area of culture as a whole operates badly, haphazardly and at the mercy of unreliable continued support, either from the public or private sectors. Minority interests (high- or low-brow) suffer most; certain areas of cultural expression are in serious difficulty from lack of funding, such as cinema or symphony orchestras. The lowest common denominator (heavyweight boxing, *Dallas*, pop concert sensations, package tours) is most supported. There is a gulf between cultural appreciation and management skills, and an equal lack of appreciation, for want of comprehensive statistics, on the political level.

A third series of questions concerns how culture should be funded. This subject was addressed by Mr Murphy in his report in 1985 on private sponsorship of the arts and Recommendation 1018, but does not end there. This recommendation urged, in addition to state funding, the possibility of a plurality of funding (public and private), while insisting for example on artistic integrity and on freedom of expression. But freedom in this context must be freedom from economic as well as political constraints, and private sponsorship should not escape public responsibility, as indeed the European Ministers for Mass Media Policy underlined in Vienna recently by asserting the public service function of private media. With the coming Olympics in 1988, we can be sure to find attention again focused on the commercialisation of sport.

In substance this debate reverts to the question of objectives (cultural or economic) and responsibility. A recent example can be cited from discussion on this question in the Steering Committee for the Development of Sport. It may be true that a sports outfitting company may have long-term interests in promoting sport, but who can guarantee that such a company retains control of sponsoring the sport in question which may fall into the hands of another company wishing to use sport solely for marketing its own public image? Or who can prevent sport being adversely affected by the media as media coverage becomes a condition for attracting sponsorship or where the media are able to dictate the terms of sport? More generally, the culture industries are currently calling on the public authorities to intervene to improve their position as regards commercial competition. The sole acceptable arbiter remains that of a democratically controlled government, which

dence immédiate dans les secteurs de la production et de la distribution. Les interventions officielles directes varient suivant les cas. Toutefois, l'impression générale est que le domaine de la culture considéré globalement a un fonctionnement défectueux, aléatoire et soumis à l'irrégularité du soutien apporté par les secteurs public ou privé. Ce sont les activités intéressant les minorités (activités élitistes ou populaires) qui en pâtissent le plus. Certains domaines d'expression culturelle connaissent de graves difficultés de financement, comme le cinéma ou les orchestres symphoniques. Ce sont les activités représentant le plus petit commun dénominateur (les combats de boxeurs pour poids lourds, la série télévisée *Dallas*, les concerts pop à grand succès, les voyages organisés) qui reçoivent le plus fort soutien. Il y a un décalage entre la sensibilité culturelle et les techniques de gestion, et une égale absence de discernement, en raison du manque de statistiques d'ensemble, à l'échelon politique.

Une troisième série de questions a trait à la manière dont la culture devrait être financée. Ce thème a été examiné par M. Murphy dans son rapport de 1985 sur le mécénat privé et la culture, ainsi que dans la Recommandation 1018. Cette recommandation appelle, outre un financement officiel, la possibilité d'une pluralité de financement (public et privé), tout en insistant par exemple sur l'intégrité artistique et la liberté d'expression. Mais la liberté dans ce contexte doit être une liberté par rapport aux contraintes économiques tout autant que politiques, et le mécénat privé ne devrait pas exclure la notion de responsabilité publique, comme les ministres européens sur la politique des communications de masse l'ont souligné récemment à Vienne, en proclamant la fonction de service public des médias privés. Avec les prochains Jeux olympiques de 1988, on peut être sûr que la question de la commercialisation du sport viendra à nouveau sur le tapis.

Pour l'essentiel, ce débat renvoie à la question des objectifs (culturels ou économiques) et de la responsabilité. Un exemple récent peut être tiré des discussions que le Comité directeur pour le développement du sport a eues sur ce sujet. Il est peut-être exact qu'une entreprise spécialisée dans les vêtements et équipements de sport peut avoir un intérêt à long terme à promouvoir le sport, mais qui peut garantir qu'elle conservera la maîtrise du parrainage dudit sport, et que celui-ci ne tombera pas sous la coupe d'une autre entreprise souhaitant l'utiliser uniquement pour commercialiser sa propre image dans le public? Ou bien encore, qui peut empêcher que le sport ne subisse l'influence néfaste des médias, soit au fur et à mesure que la couverture médiatique des événements sportifs deviendra une condition préalable pour attirer des parrainages, soit dans les cas où les médias parviendront à imposer les modalités de déroulement des épreuves sportives? Plus généralement, les

must therefore retain in real terms its direction of the economics of culture.

The essential issue here is whether the state is prepared to take the political decision to retain such direction. Enormous sums are involved, but it should not be a matter of state funding competing with free economic and commercial forces. Means should be found of harnessing such forces. Cultural policies should be framed to take them into account.

With this condition of some degree of overall state control, the possibilities of alternative joint or multiple funding of culture should indeed be explored. Alongside private sponsorship and commercial management other interests can be identified such as private ownership of buildings or works of art. European Architectural Heritage Year encouraged a considerable contribution from the private sector. Local and regional interests are also active; recent years have seen an enormous growth in small private museums, in local socio-cultural initiatives and in a certain enthusiasm to accept cultural responsibilities from the state. It will be interesting to follow the Conference on "Culture and regions" (Florence, 14-16 May) in this context.

Means of funding culture and cultural co-operation on the European level must also be pursued. The Council of Europe might indeed launch the European Arts Fund, proposed by the Colombo Commission as a counterweight to the EEC's European Foundation, for promoting Europe through sponsoring cultural and sporting activity. An alternative proposal, made in the Committee on Culture and Education, could be for a European convention to facilitate, through mutual fiscal arrangements, funding of international activities of European interest. The economics of culture in the fully international context, however, take on quite a different dimension and should not be overlooked: this applies equally to developing co-operation with Eastern Europe as to confrontation with the more developed marketing of culture by the United States.

In conclusion, we must insist that the fields of major popular culture are not exempted from this picture: such as sport, the mass media,

industries culturelles demandent actuellement l'intervention des pouvoirs publics pour améliorer leur position face à la concurrence commerciale. Le seul arbitre acceptable demeure un gouvernement soumis au contrôle démocratique et qui doit garder effectivement la haute main sur l'économie de la culture.

Le point essentiel ici est de savoir si l'Etat est disposé à prendre la décision politique de garder cette haute main. Il y a des sommes énormes en jeu, mais le problème ne devrait pas se poser en termes de concurrence entre un financement officiel et des forces économiques et commerciales libres. Il faudrait trouver les moyens de domestiquer ces forces. Les politiques culturelles devraient être conçues de manière à prendre ces forces en compte.

Sous réserve qu'il existe un certain contrôle officiel d'ensemble, il faudrait explorer les possibilités de financement multiple ou conjoint de la culture. A côté des mécènes privés et des entreprises commerciales, on peut mentionner notamment les propriétaires privés d'immeubles ou d'œuvres d'art. L'Année européenne du patrimoine architectural a encouragé le secteur privé à apporter une contribution considérable à cet effort. Il existe aussi des actions au niveau local et régional; on a assisté ces dernières années à un développement considérable des petits musées privés, des initiatives socio-culturelles locales et de la disponibilité à accepter des responsabilités culturelles incombant précédemment à l'Etat. Il sera intéressant dans ce contexte de suivre les débats de la Conférence sur «Culture et régions» (Florence, 14-16 mai).

Il convient aussi de rechercher des moyens de financer la culture et la coopération culturelle à l'échelon européen. Le Conseil de l'Europe pourrait de fait lancer le fonds européen artistique, proposé par la Commission Colombo pour contrebalancer la Fondation européenne de la CEE, pour promouvoir l'Europe par le biais du mécénat des activités culturelles et sportives. Une proposition de remplacement, formulée par la commission de la culture et de l'éducation, pourrait résider dans l'adoption d'une convention européenne visant à faciliter, grâce à des arrangements fiscaux fondés sur la réciprocité, le financement d'activités internationales d'intérêt européen. Toutefois, l'économie de la culture dans le contexte véritablement international prend une dimension tout à fait différente et ne devrait pas être négligée: cela est vrai aussi bien pour le développement de la coopération avec l'Europe orientale que pour la concurrence avec le système plus élaboré de commercialisation de la culture appliqué par les Etats-Unis.

En conclusion, nous devons insister pour qu'on n'exclue pas les domaines de la culture populaire majoritaire, comme le sport, les moyens

music and the written press. These areas are indeed the most vulnerable, precisely because of their attractiveness to major economic investment forces.

de communication de masse, la musique et la presse écrite. De fait, ces domaines sont les plus vulnérables, précisément à cause de l'intérêt qu'ils présentent pour les principales forces d'investissement économique.