

capacité d'arbitrer entre l'intérêt général et les intérêts particuliers; seule la raison centrale peut orienter l'action de la société civile locale en faisant prévaloir le bon sens contre l'approximation, l'imperitie ou le népotisme. Les relations entre l'administration et la société politique locale sont dès lors fermement bornées par l'intervention de l'État à travers les préfets. Un triple pouvoir de contrôle, d'arbitrage entre collectivités et groupes sociaux, d'expertise technique pèse sur l'autonomie des collectivités locales. Le jeune ministère des Affaires culturelles n'échappe pas à ce cadre général.

Le temps de l'État modernisateur, 1959-1968

Cet État impartial se doit de donner les principales impulsions. De plus, il doit assumer des actions exemplaires tout en contrôlant des collectivités locales jugées peu aptes à incarner de manière autonome cette politique culturelle. Dans les domaines artistiques et culturels, la prégnance administrative de l'État est renforcée par une représentation dominante qui disqualifie les prétentions culturelles de la province. Le succès de la formule malraucienne, « ce mot hideux de province », en porte témoignage. La genèse de cette hiérarchie culturelle est ancienne : elle puise ses racines dans la construction de l'État moderne, et ce clivage, territorial et social, constamment retravaillé, appartient au sens commun.

Cette centralité de l'État n'implique pas une vision totalement jacobine. Les établissements de la décentralisation théâtrale, hérités de la IV^e République, témoignent de l'existence de relations entre l'État et les collectivités locales. Au sein même de l'administration centrale du ministère des Affaires culturelles, le Service des études et recherches (SER), organisme né en 1963 et issu de la planification, est davantage ouvert aux réalisations locales. Les liens tissés – en Avignon notamment – entre Augustin Girard, chef du SER, et quelques élus pionniers permettent de sensibiliser les responsables de l'administration du ministère de la Culture aux réalités des sociétés culturelles urbaines. En retour, le SER plaide pour une planification des politiques culturelles locales et contribue à forger des outils d'analyse budgétaire au service des élus. La démarche se veut à la fois pédagogique et prospective.

La toute-puissance de l'État doit cependant être relativisée. En premier lieu, la politique culturelle demeure fragile. La décence Malraux s'achève certes par la pérennité de la structure ministérielle, mais cette victoire ne doit pas masquer le bricolage administratif et la forte dose de militantisme qui caractérisent l'action de l'entourage du ministre. Pour notre propos, l'essentiel

Politique culturelle nationale/ politiques locales

La politique culturelle française reste le plus souvent perçue comme une politique caractérisée par une forte présence de l'État. L'existence et les origines monarchiques d'un ministère de la Culture, le poids des Grands Travaux présidentiels, la diffusion d'une « culture nationale » et l'hégémonie parisienne dans la vie et l'économie culturelle nationales confortent cette lecture dominante. En réalité, le moteur de l'action culturelle repose sur un subtil agencement – variable dans le temps – des relations entre l'État et les collectivités locales.

En créant un ministère des Affaires culturelles, la République gaullienne conforte le rôle prépondérant de l'État. Ce rôle central s'inscrit au sein du mode de fonctionnement du système politico-administratif français. Trois principes complémentaires fondent en effet la présence de l'État central : seule la coordination centrale peut initier une politique publique; seul l'État possède la

Politique culturelle nationale/politiques locales

demeure la faible territorialisation du ministère des Affaires culturelles. À l'échelle locale, l'État fait figure d'absent. Le contrôle technique des grands établissements culturels (musées, conservatoires, bibliothèques...) conduit à une rhétorique paternaliste de peu d'efficacité compte tenu de la rareté des transferts financiers. Aussi, la politique culturelle de l'État reste fondamentalement marquée par le poids des institutions culturelles parisiennes, même si les archives départementales et les bibliothèques centrales de prêt affirment localement la présence de l'État. Quant au réseau de la décentralisation théâtrale, conforté au début des années 60, il demeure perçu comme un réseau essentiellement national. Les collectivités locales – essentiellement les villes – n'ont cependant pas attendu la manne étatique pour intervenir dans les domaines artistique et culturel. Depuis le XIX^e siècle, elles financent seules les principaux établissements culturels et soutiennent les associations culturelles locales. La sociologie des élites locales explique pour une large part le maintien de politiques des beaux-arts en tant que vision de la culture. Les associations d'éducation populaire, largement autonomes des pouvoirs locaux, assurent néanmoins une animation culturelle colorée de militantisme.

La présence de l'État est également fragilisée par la faiblesse de ses échelons déconcentrés. En 1963, la création des Comités régionaux des affaires culturelles (CRAC) traduit un réel infléchissement, de même que, cinq ans plus tard, la nomination des premiers directeurs régionaux des Affaires culturelles (DRAC). Mais l'impact sur le terrain de ces premières mesures de déconcentration n'est pas toujours perceptible une décennie plus tard. Paradoxalement, les fonctionnaires d'État présents sur la scène locale sont issus des corps du Patrimoine, demeurent le plus souvent au cœur du fonctionnement des réseaux académiques, et privilégient une approche culturelle assez éloignée des perspectives nouvelles qu'incarne le ministère des Affaires culturelles. Cette politique de rupture avec les beaux-arts se dote certes d'un « instrument » avec les maisons de la culture. L'objectif affiché est territorial, mais l'essentiel est de matérialiser l'action culturelle défendue par le ministère. Surtout, les maisons de la culture inventent une forme de partenariat entre l'État et les villes. La formule de co-gestion – parité du financement entre l'État et la ville à l'investissement comme au fonctionnement – présente des avantages pour les deux parties. La parité est d'abord un choix politique étatique permettant d'assurer la liberté du directeur de la maison de la culture. Pour les villes, la clef de financement est particulièrement attractive pour celles qui souhaitent se doter d'un équi-

tement culturel. La plupart des salles de spectacle datent du siècle précédent – des théâtres à l'italienne conformes aux sociabilités bourgeoises – et plusieurs villes voient dans les maisons de la culture l'opportunité de moderniser leurs équipements. Les difficultés proviennent de la formule de gestion qui doit permettre d'assurer la liberté de l'équipe artistique.

La formule se heurte vite aux réalités locales. Dès le milieu de la décennie, des situations de crise ouverte témoignent des difficultés de ce partenariat vécu par certains élus comme une perte de contrôle et une atteinte à la démocratie municipale. Mai 68 déstabilisera la plupart des établissements. Néanmoins, par leur caractère d'exemplarité, et les débats qu'elles ont suscités, ces quelques maisons de la culture ont joué un rôle non négligeable dans la prise de conscience des questions culturelles par les villes.

Le temps des opportunités partagées, 1969-1981

Le ministère Duhamel (1971-1973) se traduit par une unification et une rationalisation de l'administration centrale et une lente mise en place des services extérieurs (DRAC). Le souhait de l'interministérialité s'incarne dans le Fonds d'intervention culturelle et un partenariat mené avec la DATAR. Les villes nouvelles et les villes moyennes apparaissent comme des territoires privilégiés. Dès décembre 1971, Jacques Duhamel évoque au Sénat l'idée de « véritables contrats » qui pourraient se conclure entre les communes et le ministère afin de rationaliser les relations entre l'État et les villes. Cette idée de partenariat – présente également dans le rapport de la Commission des affaires culturelles du VI^e Plan – traduit une nouvelle perception des rapports entre l'État et les villes. Pour la première fois, le ministre des Affaires culturelles, député-maire d'une ville moyenne (Dole) et responsable d'un groupe pivot de la majorité gouvernementale, envisage d'engager l'État culturel vers un partenariat avec les collectivités locales. Le ministre, soucieux de la bonne marche du ministère, n'éclipse pas l'élu local.

La parenthèse Druon refermée, Michel Guy s'inscrit avec volontarisme dans la perspective ouverte par le ministère Duhamel. Le dispositif des « chartes culturelles » traduit cette volonté de construire de nouveaux modes de relations entre l'État et les villes. Cette politique pragmatique, menée par le cabinet du ministre, concerne vingt-sept collectivités locales, des métropoles d'équilibre essentiellement. L'innovation administrative réside moins dans l'impact réel de ces quelques chartes que dans la prise en compte par l'administration centrale d'une politique de partenariat qui

transcende les seules logiques sectorielles. Dès 1976, la procédure est fragilisée, puis abandonnée, pour des raisons essentiellement financières.

Parallèlement, le SER continue de sensibiliser les municipalités aux vertus d'une politique culturelle planifiée. Les enquêtes sur le terrain local – la collaboration avec Grenoble, Annecy et Yerres perdure – conduisent à l'élaboration d'outils d'analyse et de guides au service des élus et des acteurs de la vie culturelle locale. La création, en mai 1979, d'une Mission de développement culturel (MDC) confirme la volonté de renforcer la coordination horizontale du ministère. Pour autant, la faiblesse des moyens attribués à cette mission souligne les limites de la volonté politique. Ce partenariat État-collectivités locales naît pourtant dans une période où l'État est en tant que tel fortement remis en cause. Le climat intellectuel de l'après-68, coloré par les groupuscules gauchistes, se caractérise par un antiétatisme largement partagé. L'échec politique de la « nouvelle société », après le départ de Jacques Chaban-Delmas en juillet 1972, est d'ailleurs perçu comme un retour à un État conservateur. Au plan de la recherche, les approches des sociologues sont majoritairement placées sous le signe althussérien des « appareils idéologiques d'État ». Les approches marxistes n'ont pas le monopole de la critique étatique. Pierre Emmanuel, poète chrétien et personnaliste, dénonce, dans une annexe au rapport de la Commission des affaires culturelles du VI^e Plan, un « État monstre froid » et stigmatise un « appareil bureaucratique vivant en parasite du projet social qu'il est chargé de mettre en œuvre et de contrôler ».

L'évolution du paysage politique national est également pour beaucoup dans les nouvelles thématiques qui structurent les politiques culturelles locales dès la fin des années 60. Jusqu'alors, seul le PCF possédait un discours théorique cohérent, reformulé en 1966 lors du comité central d'Argenteuil : la culture, « trésor accumulé des créations humaines », doit être partagée par tous. Par cette doctrine, le Parti communiste privilégie fortement l'acte créateur. La nouvelle stratégie communiste vise également à s'ouvrir en direction des classes moyennes salariées et des professions intellectuelles. De fait, le comité central d'Argenteuil officialise des pratiques antérieures menées dans quelques municipalités communistes de la banlieue parisienne comme Nanterre, Saint-Denis et Aubervilliers. Il s'agit aussi pour le Parti communiste de conserver une hégémonie culturelle à gauche alors même que le Parti socialiste développe un discours alternatif. Le désengagement de l'État et sa politique sont fermement mis en cause.

Le nouveau Parti socialiste issu du congrès d'Épinay se dote d'un projet culturel, d'un secrétariat national à l'action culturelle (1973) et lance une réflexion sur le rôle des municipalités. Dans ce cadre, ce sont les élus réunis dans la Fédération nationale des élus socialistes et républicains (FNESR) qui jouent ensuite le rôle principal. Le projet culturel socialiste demeure attaché à l'idéologie associative et aux vertus de la démocratie locale. Les élections municipales de 1977 concrétisent l'irruption des politiques culturelles locales sur l'agenda politique. De surcroît, les nouvelles élites municipales sont souvent issues des associations et des milieux de l'action culturelle.

Cette indéniable politisation est contemporaine de la structuration du culturel dans les organismes municipaux. Amorcée dès les années 60 dans certaines villes, l'institutionnalisation se généralise : la création de délégations culturelles confiées à des adjoints, de commissions spécialisées et de services techniques confirme la réalité de ce secteur d'intervention municipale. C'est au cours du mandat municipal inauguré en 1977 que le plus grand nombre de délégations est créé : 41 % de celles existantes en 1987 datent de cette période. Le mouvement est plus précoce dans les villes de plus de 150 000 habitants : 57 % des délégations existantes en 1987 avaient été créées avant 1965. À la veille de l'arrivée de la gauche au pouvoir, le partenariat entre l'État et les collectivités locales est une réalité encore incertaine. La fragilité de la politique culturelle de l'État – au plan politique comme au plan budgétaire – contraste avec la montée en puissance des politiques culturelles des collectivités locales. L'État a su néanmoins nouer un dialogue fructueux avec quelques collectivités pionnières qui en retour ont bénéficié du label et des financements étatiques.

Le temps des convergences, 1981-2000

L'arrivée de la gauche au pouvoir conduit à un repositionnement des principaux acteurs des politiques culturelles publiques. La rencontre d'une politique étatique volontariste et de politiques locales dotées de moyens considérables, d'une véritable cohérence d'ensemble et gérées par des services professionnalisés explique l'embellie culturelle qui caractérise la décennie 1980. Les collectivités locales deviennent des acteurs des politiques publiques à part entière. Si la décentralisation culturelle se résume à peu de chose à l'aune du seul critère juridique du transfert des compétences, le contexte général a renforcé le poids des élus dans leur relation avec l'État. Pourtant, la majorité des élus ne souhaitent pas que l'État abandonne ses prérogatives et se désengage financièrement alors même que le secteur culturel des collectivités locales se renforce progressivement.

Politique culturelle nationale/politiques locales

Dépenses culturelles des pouvoirs publics, en milliards de francs 1993

Dépenses culturelles

	1984	1987	1990	1993
Ministère de la Culture	10,67	10,40	11,31	14,5
Collectivités locales	24,33	29,08	31,98	36,9
Communes	21,35	24,92	26,34	30,0
Départements	2,28	3,20	4,39	5,4
Régions	0,70	0,95	1,25	1,5
Ensemble	35,00	39,48	43,29	51,4

Source : Ministère de la Culture

L'action publique culturelle fonctionne dès lors comme un « système de coopération » (Guy Saez). L'espace des politiques culturelles devient un espace polycentrique. L'État, qui peut s'appuyer sur des services déconcentrés renforcés, préconise la coopération entre les différents acteurs publics. Les « conventions de développement culturel » sont le principal outil de cette contractualisation. Les formules contractuelles se sont multipliées au cours des années 90 : conventions cinéma (à partir de 1989), conventions de villes arts plastiques (1991), contrats locaux pour l'enseignement artistique (1993). De même, les bibliothèques municipales à vocation régionale s'inscrivent, à partir de 1992, dans une logique de coopération négociée.

Cette contractualisation sectorielle est depuis le milieu des années 80 accompagnée par la multiplication des procédures contractuelles interministérielles. Depuis 1988, la « politique de la Ville » a pris le relais des conventions de développement social de quartier (DSQ) lancées dès décembre 1981. Cette contractualisation se double de la volonté étatique de sensibiliser les collectivités locales à l'évaluation de leur politique culturelle. En 1989, la création de l'Observatoire des politiques culturelles, initiée par le Département des études et de la prospective du ministère et l'Université des sciences sociales de Grenoble, traduit cet objectif. Ce souci de l'évaluation, qui traverse à la même époque tout le spectre des politiques publiques et devient avec le « rapport Viveret » (1989) une méthode pour contribuer à la rénovation du service public et à la modernisation de l'État, sera maintenu avec continuité. De leur côté, les collectivités locales ont compris que la politique culturelle pouvait être un atout dans une politique d'image et de développement économique. Elles ont mené des stratégies de coopération, différentes d'une collectivité à l'autre, adaptées à leur projet territorial et ont su saisir les opportunités offertes par l'État. Les résultats sont divers selon les échelons considérés – les Régions ont plus de mal à se situer que les départements et surtout les villes – et selon les secteurs culturels. Les institutions patrimoniales, au passé souvent prestigieux, offrent par exemple des situations contrastées. Plus problématique dans

le secteur du patrimoine monumental, fortement marqué par des logiques régaliennes et jacobines, la territorialisation s'affirme davantage dans le secteur des bibliothèques, des musées et des archives.

Dans tous les cas, la présence de professionnels – le plus souvent formés par l'État – est un paramètre fondamental. Le modèle incitation nationale/décisions locales, proposé par Anne-Marie Bertrand pour comprendre la modernisation des bibliothèques municipales, est particulièrement stimulant. L'acceptation progressive du jeu territorial par les professionnels de ce secteur s'est avérée particulièrement déterminante. La décentralisation a également permis d'accélérer le développement et la modernisation des bibliothèques municipales et des archives départementales. Cette territorialisation n'est d'ailleurs pas synonyme d'un retrait de l'État, et les acteurs – en particulier les professionnels des secteurs considérés – restent attachés au pouvoir d'inspection, d'expertise et de réglementation de celui-ci.

Cependant, le bon fonctionnement de ce partenariat est remis en cause par l'attitude de l'État alors même que les dépenses culturelles des collectivités locales enregistrent une décrue. Au début des années 90, la faible progression du budget culturel de l'État, le poids croissant des Grands Travaux parisiens qui affecte le budget de fonctionnement du ministère, la pratique des « collectifs budgétaires » contribuent à fragiliser la position de l'État. Le retard de paiement des subventions étatiques, outre qu'il remet en cause la viabilité des institutions culturelles, affecte la crédibilité de l'État. Bien plus, certains élus considèrent désormais comme infondées les injonctions de l'État alors même que la professionnalisation des services culturels urbains a doté les villes d'une véritable capacité d'expertise et d'intervention.

Depuis les années 80, le partenariat entre l'État et les collectivités locales s'est imposé. Il est devenu une règle commune, généralement bien acceptée par l'ensemble des parties. Pour l'État, la contractualisation accompagne les lois de décentralisation et le mouvement de déconcentration confirmé par la loi de 1992 sur l'administration territoriale de la République. Cette déconcentration n'est pas sans inquiéter les professionnels de la culture, notamment dans le domaine du spectacle vivant. La montée en puissance des populismes – matérialisée, entre autres, par l'arrivée du Front national à la tête de quelques villes à la suite des élections municipales de 1995 puis, au sein d'exécutifs régionaux à la suite des élections régionales de 1998 – a réactivé une posture ancienne et justifie une remise en cause de la légitimité de l'intervention des collectivités locales.

Le ministère de la Culture, par l'intermédiaire de Philippe Douste-Blazy puis de Catherine

Trautmann, réaffirme à plusieurs reprises sa volonté de préserver le pluralisme culturel sans pour autant revenir sur une nécessaire déconcentration. L'implantation du Front national sur le terrain des politiques culturelles municipales affecte les formes du partenariat. Les convergences entre la politique culturelle de l'État et celle des collectivités locales sont ici récusées. Surtout, cette gestion politique de la culture remet en cause une « dépolitisation » de ce secteur qui avait grandement facilité le bon fonctionnement du partenariat entre l'État et les municipalités. Les professionnels de la filière du livre ont été parmi les premiers à saisir les enjeux de cette mutation et à solliciter le recours de l'État. Pour autant, la médiatisation de ces quelques situations et l'instrumentalisation politique de la culture qui caractérisent la stratégie du Front national ne doivent pas masquer l'essentiel : la généralisation d'un partenariat, fondé sur des critères définis par les réseaux professionnels, entre l'État et les collectivités locales.

La volonté d'inscrire la démarche de l'État dans le sens d'une « décentralisation culturelle renouvelée » sera réaffirmée au printemps 2000 par Catherine Tasca et Michel Duffour, secrétaire d'État au Patrimoine et à la Décentralisation culturelle. Sans renoncer à une politique nationale forte, le ministère de la Culture souhaite faire de la déconcentration le corollaire de la décentralisation culturelle dans un souci de partenariat avec les collectivités locales. De nouveaux enjeux – intercommunalité, nouvel élan de la décentralisation, intervention de l'Union européenne – sont néanmoins perceptibles et interpellent un système de coopération que certains acteurs jugent essoufflé.

Philippe Poirier

→ Chartes culturelles et conventions de développement culturel, Continuité culturelle, Contrats de plan, Création (politique publique de la), Décentralisation culturelle, Directions régionales des affaires culturelles (DRAC), Duhamel (ministère), Études et recherches, Guy (secrétariat d'État), Malraux (ministère), Paris, Partenariat, Parti communiste français et culture, Planification culturelle, Politique publique de la culture, Seine-Saint-Denis, Tasca (ministère), Théâtre (politique du), Trautmann (ministère), Ville (politique de la)

d'historiens quelque nouvelle définition de la culture, inédite, riche, féconde mais non pertinente hélas ! pour décider des affectations de crédits pour une politique culturelle.

En son sens le plus vaste, qui est anthropologique, le mot « culture » comprend tout ce qui, dans la vie humaine, n'est pas, par nature, consacré à la reproduction de l'espèce. Cette notion de culture englobe les symboles, les manières de faire, les relations entre les hommes, et même les outils. Aussi, pour savoir de quoi l'on parle quand on définit des « politiques culturelles », faut-il poser des définitions provisoires mais opératoires, qu'on perfectionnera et précisera peu à peu par un processus itératif : elles pourront paraître arbitraires, au départ, mais elles seront construites en fonction de leur utilité pour les démarches dont a besoin l'action, empiriques donc, juridiques, contrôlables et négociables par tous, et même objectivement chiffrables. Dès lors qu'une société se donne un sens à travers des formes d'action à visée culturelle, il apparaît opératoire de distinguer ce qu'est la « vie culturelle » d'une société, l'activité culturelle ou les « affaires culturelles » sans cohérence entre elles, par rapport au « développement culturel », qu'on définira plus loin puis par rapport à une « action culturelle » qui est volontariste, et enfin à une « politique culturelle », où le mot « politique » est pris dans son sens de système cohérent d'objectifs, de moyens et d'autorité pour les assumer.

Des définitions impossibles mais utiles

La vie culturelle

Elle est l'ensemble des pratiques et des attitudes qui ont une incidence sur la capacité de l'homme à s'exprimer, à se situer dans le monde, à créer son environnement et à communiquer avec les autres formes de « civilisation ». « L'État n'est pas là pour créer la culture, déclarait le ministre Jacques Duhamel, mais pour l'aider à naître, ou l'aider à se transmettre dans les œuvres vivantes qui font son constant enrichissement, et dans les œuvres acquises, qui font notre commun héritage. » La vie culturelle, les activités culturelles se traduisent entre autres par des dépenses de temps et d'argent, qui sont mesurables, mais elles comportent aussi des manières d'être plus humaines et une qualité de vie qui trouvent place dans des temps dont la dominante n'est pas culturelle, temps de travail ou temps de loisir par exemple. Observer la vie culturelle et ses pratiques est la tâche de la sociologie des loisirs et de la culture.

Le développement culturel

Il dénote la vie culturelle prise dans son évolution et dans son rapport avec les autres formes de

Politique publique de la culture

« Vie culturelle », « développement culturel », « action culturelle », « politique culturelle » : il est difficile de parler des politiques publiques de la culture sans essayer de les situer dans l'univers très vaste des acceptations diverses de la notion de « culture ». Kluckholm, anthropologue américain, a dénombré 400 définitions du mot « culture », et il n'est guère de mois, chaque année, où n'apparaîsse sous la plume de philosophes ou

Politique publique de la culture

développement (économique, social, scientifique, etc.). On peut parler de niveau de développement culturel et chercher à le mesurer par des « indicateurs ». Mais l'expression « développement culturel » a une double ambiguïté qui vient de la polysémie du mot « développement », comme de celle du mot « culturel ». En pratique, le développement culturel amalgame une forme de développement qui a un caractère individuel (on parle du « développement de la personnalité » par exemple), avec d'autres formes de développement comme le développement économique relativement bien balisé, le développement social déjà plus qualitatif, et le développement scientifique avec leurs avancées linéaires et quantitatives ; on pourrait même parler de développement de la démocratie à propos de l'émergence progressive de formes de gouvernance plus démocratiques.

L'expression « développement culturel » ne dit pas non plus dans quel sens le mot « culturel » est pris : s'agit-il de la « haute » culture, avec ses valeurs esthétiques reconnues depuis l'Antiquité, auquel cas l'expression « développement culturel » – qui ne saurait signifier le « développement » de cette culture, car on ne « développe » pas des valeurs – signifie alors extension de l'accès à ces valeurs. Ou s'agit-il des diverses subcultures du monde contemporain, au sens anthropologique du mot, c'est-à-dire que chacune d'elles se développerait en élévant le niveau de sa création et en étendant la participation des individus à cette création ? Le concept de « développement culturel » est donc flou et facilement trompeur, mais il est souvent opératoire et mérite d'être utilisé dans maintes circonstances. « À la fois scientifique et politique », explique Vincent Dubois, il a pour mérite « de rassembler chercheurs et décideurs autour d'une problématique commune – en l'occurrence inspirée du raisonnement économique – permettant aux derniers d'agir sur la base d'éléments objectifs et aux premiers de ne pas perdre de vue ni les contraintes spécifiques à l'action ni l'horizon des valeurs à défendre. »

Le développement culturel peut être naturel ou provoqué. Ainsi, l'invention technique de la radio et du disque a fait plus pour répandre l'écoute musicale que toute l'action publique ou privée dans le domaine de la musique : c'est un « développement culturel » spontané, technico-commercial, qui n'a été ni provoqué ni encouragé par les pouvoirs publics. Une grande part du développement culturel indéniable que l'on constate dans certains pays occidentaux est simplement la conséquence de l'élévation du niveau de vie combinée au progrès technologique. Mais il est de nombreux aspects du développement culturel qui peuvent être provoqués ou accélérés : c'est le rôle de l'action culturelle.

L'action culturelle

L'expression « action culturelle » est une formule purement opératoire qui associe deux mots, « action » et « culture ». Ces deux mots sont habituellement maintenus dans des catégories étanches, la culture restant le royaume de la belle âme et des vœux pieux, tandis que l'action relèverait seulement d'un présumé réalisme et d'une *ultima ratio* qui serait économique. En associant les deux mots à des fins opérationnelles, on marque qu'il existe une forme d'action dont le besoin, « imposé » par la technologie et les modes de vie, a un caractère culturel et dont les modalités ont pour but de permettre à l'individu de maîtriser, par la culture, la réalité qui l'environne et même ses rêves. L'action culturelle est donc celle qui est commandée par la nécessité d'accélérer le développement culturel : elle s'inscrit dans des plans et des programmes.

Tant qu'il y aura clivage entre culture et action, la culture virera à l'élitisme et à l'ésotérisme, tandis que l'action restera du côté exclusif de l'*Homo economicus* a-culturel ou anti-culturel, facteur de destruction de l'humain dans l'homme. L'accord entre société et culture, entre art et économie, qui existait à sa façon dans les sociétés traditionnelles, a été tué par les machines, et c'est cet accord que l'action culturelle a pour but de rétablir, à tous les niveaux de la vie sociale, dans un contexte technico-économique nouveau. Le syntagme « action culturelle » a pris aussi un sens particulier dans les années 60 pour exprimer la forme d'action impulsée par André Malraux avec Gaétan Picon, Pierre Moinot et Émile-Jean Biasini autour des « maisons de la culture », c'est-à-dire une forme d'action culturelle fondée principalement sur la création artistique et la diffusion de la culture « en train de se faire ».

La politique culturelle : un ensemble cohérent

Enfin, par rapport à l'« action culturelle » ainsi définie, l'expression « politique culturelle » prend un sens précis, qui tient à ce que dénote le terme « une politique ». Une politique est un système de finalités, d'objectifs instrumentaux et de moyens voulus par un groupe et mis en œuvre par une autorité. On peut ainsi trouver une politique culturelle dans une entreprise, une institution, un syndicat, un mouvement éducatif, une municipalité ou un gouvernement. Mais quel que soit l'acteur social, dès qu'on parle de « politique », il faut qu'il y ait à la fois un ensemble de finalités (à long terme et qualitatives), d'objectifs (à moyen terme et quantifiables) et de moyens (en hommes, en crédits et en dispositions juridiques) qui soient explicites et rassemblés dans une cohérence par une autorité qui a la légitimité d'agir. Au niveau

d'un État comme d'une organisation locale, ce ne sont pas les mêmes hommes qui établissent les finalités (les « sages »), les objectifs (les « experts ») et les moyens (les administrateurs).

Trois impératifs simultanés : évaluation, expérimentation et décentralisation

L'élaboration d'une politique publique de la culture peut être plus ou moins démocratique ou plus ou moins technocratique dans son élaboration, mais elle doit, dans les deux cas, inclure les moyens d'évaluer les résultats et de mettre à jour, à la lumière de l'action, finalités, objectifs et moyens. Cette obligation permet d'actualiser constamment la politique choisie. La vie culturelle a des « cycles de vie » très courts (trois ans, cinq ans, dix ans) ; elle est sujette aux modes, aux engouements, aux snobismes, à l'usure, à la désaffection. Les produits des industries culturelles qui conditionnent son développement ont également un « cycle de vie » très bref. Enfin, chaque génération d'artistes se construit dans l'opposition à ce qui est devenu l'« establishment » antérieur. Aussi l'évaluation permanente est-elle une exigence aussi importante que le choix périodique de stratégies nouvelles.

Par voie de conséquence, les grandes contraintes psycho-sociales qui ralentissent le rythme de tout changement et de tout renouvellement de l'action – blocage des mentalités, pénurie d'hommes formés, rareté des crédits – obligent les responsables de politiques culturelles à alimenter constamment un vivier d'expérimentation où ils puissent les innovations fécondes, et susceptibles d'être généralisées, ainsi que les hommes prêts aux renouvellements nécessaires.

Dans cet esprit, la décentralisation est un impératif fondamental. Il faut se méfier d'une conception trop mécaniste et trop centrale de la politique culturelle : il faut imaginer et mettre en place des processus de changement qui soient très proches de la vie, là où elle éclôt. Aussi la première règle d'une politique culturelle démocratique – toutes les conférences internationales de ministres l'ont rappelée – est-elle la décentralisation. Pour que la démocratie culturelle soit vivante et que le rythme de l'action ne prenne pas de retard par rapport à l'évolution des modes de vie et des techniques, il est nécessaire que finalités, objectifs et moyens soient débattus – et sans cesse remis à jour – à l'échelon local : la vie culturelle étant par définition le lieu de l'initiative, de la création et de la responsabilité, il est évident que l'État central – avec son habitus d'état-major et son inertie bureaucratique – n'est pas le mieux placé pour être sensible aux besoins nouveaux, pour connaître les forces qui montent et pour les agréger, compte tenu des situations nouvelles.

L'« État culturel » n'existe pas en France : la formule par laquelle on a cru pouvoir dénoncer une emprise de l'État sur la culture en France est une facétie de polémiste, car elle ne repose sur aucune réalité, ni historique, ni financière ni juridique. L'État, en France, est un acteur culturel moins dépensier, moins présent sur le territoire, moins inventeur de pratiques et de contenus nouveaux que les mille et une collectivités territoriales, petites villes, grandes cités, Régions, départements, syndicats de communes. Dans un pays comme la France, la réalité la plus évidente historiquement, la plus naturelle géographiquement, la plus prégnante financièrement, la plus variée dans ses contenus est la vitalité culturelle des communes et des territoires. Cette présence très diverse ne suffit cependant pas à faire accéder chacun, où qu'il vive, à une vie culturelle équilibrée et riche. Pour atteindre un bon niveau de démocratisation de l'accès à la culture, il est nécessaire que l'État central continue d'impulser la décentralisation des choix, des initiatives et des financements contre l'appel naturellement centralisateur des capitales, fussent-elles régionales.

Culture, pouvoir et participation : une triangulation nécessaire

Quelle que soit la formule adoptée, toute politique culturelle choisie par une collectivité publique ou par une institution doit concilier trois exigences qui sont profondément contradictoires : d'abord, la liberté des professionnels (artistes et animateurs), sans laquelle il n'y a pas de culture ; ensuite, le contrôle des élus et administrateurs (lesquels sont responsables de la dépense publique) ; enfin, la participation des usagers. Il y a là trois libertés, celle des professionnels de la culture, celle des élus démocratiques et celle des usagers, et donc trois pouvoirs dont aucun ne peut dominer les autres sans risque d'autoritarisme, de démagogie ou d'ésotérisme, et dont l'équilibre a dû faire l'objet de dosages subtils, constamment renouvelés au cours de la Ve République.

Il n'est pas douteux que l'action culturelle, dont c'est la nature, si elle est créatrice, de remettre en cause la culture établie, butera un jour ou l'autre contre des hommes qui, souvent, ont été élus précisément parce qu'ils se posaient en garants du statu quo. Or la culture est toujours autre chose que la culture. Elle est, par nature, révolutionnaire puisqu'elle insère le qualitatif, l'individuel et le nouveau dans des formes culturelles qui, sans cesse, se transforment en des snobismes ou en une consommation dont le succès n'est que quantitatif. L'affrontement entre créateurs et élus est donc dans la nature des choses et le risque est grand d'aboutir à l'autoritarisme et à la censure chez les administrateurs et les

Politique publique de la culture

élus, à la provocation ou à l'autocensure chez les créateurs; l'introduction d'un troisième acteur, l'usager, par la voie de représentants naturels (adhérents d'associations diverses) permet souvent de réguler les conflits et d'accroître les chances de la démocratie culturelle. De là l'importance des « conseils » ou « offices » culturels que les municipalités les plus mûres mettent en place : il s'agit de créer des lieux de discussion et de concertation où puisse s'élaborer la synthèse des aspirations des milieux concernés par l'action culturelle, et où puisse s'effectuer le choix des finalités, des objectifs, des voies et moyens. En résumé, la décentralisation des initiatives, des financements et des choix est bien à la fois la première exigence de la démocratisation culturelle et une condition de la créativité, de la vitalité et de la liberté de l'action culturelle : la décentralisation est ainsi nécessairement le premier corollaire de la démocratie culturelle.

Mais quelles que soient la valeur et l'importance des initiatives décentralisées, un certain nombre de tâches ne peuvent être remplies que par les autorités centrales : celles qui ne peuvent pas être menées à l'échelon local (information, formation, par exemple), mais aussi celles pour lesquelles il y a encore trop grande pénurie, trop faible motivation et insuffisance en savoir-faire au niveau local (création et soutien à l'avant-garde, par exemple). S'impose alors le principe de subsidiarité : l'État doit intervenir là où il est le seul à pouvoir le faire.

Le rôle rémanent de l'État : formation, information et recherche

Les deux premières tâches d'une autorité centrale sont l'information et la formation : c'est que l'action culturelle est un domaine nouveau dans l'action publique décentralisée et que les différents agents manquent de savoir-faire. Il appartient aux autorités centrales d'informer les autorités locales et de former professionnels et administrateurs. Cette action doit précéder puis accompagner la régionalisation, car, sans hommes formés, la politique culturelle la mieux dotée en crédits se dégrade au fur et à mesure de sa mise en œuvre. Les hommes politiques trouvent plus de bénéfices symboliques et électoraux à construire des équipements parfois monumentaux, plutôt qu'à former des hommes qui passent, et il faut souvent que l'État les contraine à faire simultanément les deux démarches, d'équipement et de formation, et leur prodigue des conseils pour les mener à bien. La formation doit faire l'objet de stratégies d'ensemble de la part de l'État : là où des formations existent, elles concernent les administrateurs d'institutions (théâtres, musées, bibliothèques) plutôt que les gestionnaires généraux des services de l'État et des collectivités territoriales. Or ces

derniers interviennent souvent dans des actions qui sont de type culturel, mais sans préparation aux spécificités de l'action culturelle. Le jugement esthétique de l'administrateur moyen n'est pas différent de celui de l'homme commun : or l'action en faveur de la culture a ses techniques de gestion particulières et ses fondements théoriques, au même titre que les services publics voisins comme l'action éducative ou l'action sanitaire et sociale.

De plus, beaucoup de fonctionnaires qui agissent dans des secteurs techniques non culturels prennent des décisions dont l'incidence culturelle est considérable sans qu'ils aient jamais été rendus conscients des conséquences culturelles de leurs décisions : ainsi les services techniques des villes prennent constamment de nombreuses mesures urbanistiques ou architecturales en fonction des seuls critères techniques et financiers, alors que les finalités culturelles (beauté de l'environnement visuel, fonctions d'animation urbaine à remplir) doivent rester prioritaires par rapport à des solutions techniques qui peuvent toujours s'aménager. C'est pourquoi les directeurs, secrétaires généraux et agents techniques des villes doivent être astreints à des stages de formation. Déjà, les ingénieurs de l'équipement chargés de tracer les routes du littoral font l'objet d'un recyclage de plusieurs sessions par an qui a pour but de les sensibiliser aux problèmes du paysage. De telles tâches de recyclage ne peuvent être impulsées avec la vigueur et la continuité convenables qu'à l'échelon national.

Les élus locaux et les leaders d'association ont, autant que les fonctionnaires, besoin d'information et de formation. Lorsqu'une nouvelle équipe municipale est élue, il est improbable que la femme ou l'homme qui se trouve soudain chargé des affaires culturelles dans la ville sache d'emblée quelles sont les différences essentielles entre une salle des fêtes et un théâtre, à quel type d'artiste s'adresser pour assurer une présence de l'art dans une école, comment gérer un conservatoire de musique, quels contrats établir avec le secteur privé des cinémas ou des librairies, comment recycler les agents techniques chargés du cadre de vie. Il appartient donc à l'État de proposer aux collectivités locales des formations pratiques, assorties d'une information facilement assimilable, et de toute une assistance technique. Mais pour le fournir pratiquement, l'État doit, toujours dans un souci de décentralisation et de désérialisation, passer par le biais des institutions et des associations qui regroupent les différents types de communes, ou encore à travers les associations professionnelles (urbanistes, architectes, animateurs, enseignants, bibliothécaires, etc.). En outre, maints concerts, maintes représentations théâtrales et expositions dépassent en général les moyens d'une seule commune : il appartient

aussi aux représentants régionaux de l'État de susciter et d'encourager les groupements et syndicats de communes ou la mise en réseau des institutions. Enfin, la coordination nécessaire entre les actions d'éducation, de culture et de loisirs (plein emploi des équipements, intégration des actions) au sein de conseils culturels locaux doit être provoquée par le pouvoir central lorsque les chauvinismes locaux rapetissent l'effort culturel en l'éniéttant.

La fonction d'information des autorités centrales en matière culturelle ne se réduit nullement aux « relations publiques » d'un ministre. Il s'agit d'une impulsion en profondeur, permanente et technique, qui allie de nombreux moyens : création de besoins, d'appétits par la presse générale ou spécialisée et par la télévision, création d'une image de la culture dans l'opinion, fourniture de services techniques, formation permanente des responsables politiques, administratifs et militants. Cette fonction d'information, pour qu'elle ne reste pas une vulgaire fonction de communication et de propagande unilatérale, doit être liée à l'existence d'une fonction de recherche. C'est en effet aux autorités centrales qu'il incombe de prendre la mesure des changements qui découlent des évolutions techniques et sociétales. Ce sont elles qui doivent susciter les commissions appropriées où siègent représentants des usagers, des autorités locales et des professionnels artistiques, proposer des finalités que la nation pourra se choisir, déterminer les objectifs prioritaires et chiffrer les moyens correspondants ; c'est à elles de mettre en place les instruments d'analyse des besoins, de contrôle et d'évaluation des résultats ; de lancer et soutenir l'expérimentation innovatrice dont les débouchés sont encore inexistants ; enfin, plus facilement que d'autres organisations, l'État central peut susciter et soutenir la coopération internationale qui est une source sans pareille d'information, de prospective et de progrès.

En matière culturelle, les autorités centrales doivent certes ne garder que le minimum de gestion directe, conformément au principe de subsidiarité. Il n'est cependant pas possible que les autorités centrales n'interviennent pas – dès lors qu'une politique publique de la culture a été reconnue comme nécessaire et légitime – dans les secteurs où la prise de conscience est faible et où les hommes informés ainsi que les idées sont rares. C'est le cas notamment du domaine de la création : plastique, musicale, théâtrale, architecturale ou cinématographique.

La légitimation finale des politiques publiques de la culture

Le droit à la culture

Quel que soit le niveau de l'intervention des pouvoirs publics dans l'activité culturelle, il faut se

souvenir qu'elle a deux fondements essentiels : d'une part, le droit de chacun à la culture, qui a pour corollaire le devoir pour les pouvoirs publics de veiller à ce que chacun ait les moyens d'exercer ce droit ; d'autre part, le lien qui existe entre développement culturel et développement général. Ces deux fondements ont notamment guidé les politiques au cours de la Ve République chaque fois que le processus de planification a conduit à préciser les finalités de l'action culturelle publique.

La Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par les Nations unies avait affirmé dès 1948 : « Toute personne a le droit de prendre part librement à la vie culturelle de la communauté. » Il n'est pas sûr qu'on ait pleinement saisi à l'époque toute la portée de ce texte qui proclamait un nouveau droit de l'homme : le droit à la culture. Si tout homme a le droit, comme forme de son essentielle dignité, de participer à l'activité et à l'héritage culturels des communautés auxquelles il appartient, il s'ensuit que les autorités qui ont la charge de ces communautés ont le devoir de lui fournir les moyens de cette participation. Tout homme a donc droit à la culture comme il a droit à l'éducation et au travail. Cela signifie que les pouvoirs publics doivent veiller à lui fournir les moyens d'exercer ce droit. Tel est le premier fondement et le but premier de la politique culturelle.

Culture et développement économique

L'idée de politique culturelle trouve son second fondement dans la notion de « développement » : on sait l'importance que cette notion a prise dans le monde à partir des années 50, tant sur le plan des idées que sur celui de l'action. Le concept de « développement » comme objet de politique nationale a commencé à s'affirmer et à se répandre après la Seconde Guerre mondiale. Au début, sa portée se limitait aux réalités économiques. Mais une évolution très significative est intervenue au cours des années 60 avec, en France, le IV^e plan de modernisation. La notion de développement s'est, en effet, progressivement élargie, diversifiée, approfondie, de manière à englober, au-delà des aspects purement économiques de l'amélioration des conditions de vie, les aspects plus sociaux. Et cela parce qu'on a découvert non seulement que certains facteurs sociaux, comme la santé, l'éducation, l'emploi, conditionnaient en profondeur la croissance économique, mais encore parce que ces avancées « sociales » constituaient en elles-mêmes les finalités d'une planification globale du développement.

Dans cet esprit, André Malraux a, dès 1960, attaché le démarrage du ministère nouveau des Affaires culturelles à la démarche quinquennale du Commissariat du plan de modernisation et de

Politique publique de la culture

développement. Afin d'affirmer la notion nouvelle d'une politique publique et démocratique pour la culture, Malraux l'a insérée dans la démarche globale de modernisation de l'État. La démocratique, pour qu'elle porte tous ses fruits, doit devenir culturelle autant que politique, sociale ou économique. Pour que s'actualise le droit du citoyen à la culture, celui-ci doit pouvoir accéder librement et facilement à tous les biens culturels, malgré les contraintes géographiques, économiques et sociales. Il doit pouvoir utiliser les ressources de la collectivité pour le développement de ses talents et de ses capacités créatrices. Il doit pouvoir enfin participer avec ses proches, au gré de ses affinités, dans toutes les communautés dont il fait partie, à l'élaboration d'une culture vivante, qui exprime à la fois son identité et ses choix d'existence.

La politique culturelle publique a trouvé enfin plus récemment une troisième source de légitimité : elle est justifiée par l'adaptation nécessaire de la société aux changements galopants de la technique. Donner à chacun la capacité de comprendre et de dominer le monde nouveau, de s'exprimer et de communiquer en utilisant les langages de son temps, est le préalable de l'éducation permanente, qui est, elle-même, l'une des principales conditions du développement de chacun comme de la société. Maîtriser les changements professionnels nécessaires n'est possible pour un individu que s'il est capable de maîtriser le changement tout court. Et cette maîtrise ne s'acquiert qu'à travers une série d'apprentissages – par l'information, par la prise de responsabilité, par la formation, par la prise de parole – dont l'ensemble forme le « développement culturel ». La résistance au changement, plus encore que la pénurie, est le frein du développement. Or, cette résistance est faite des mentalités anciennes qui subsistent longtemps, ancrées dans l'esprit de la majorité des individus : du développement culturel de cette majorité peut donc naître le progrès. Aujourd'hui, c'est l'ignorance par les citoyens du fonctionnement des sociétés qui, au-delà des contraintes de la seule économie, compromet la possibilité même de gouverner, d'organiser les temps et les espaces : les réactions retardatrices sont aussi ruineuses pour l'économie, l'éducation et la formation que les retards technologiques.

Enfin, dans les quarante premières années de la Ve République, il semble parfois qu'un ressort ait manqué pour que l'ensemble de la population et particulièrement sa jeunesse participent à l'effort de développement. On a assisté au refus qu'opposent de larges couches de la population à participer au fonctionnement d'une société qui n'a plus de finalités clairement repérables. Sans des valeurs qui lui donnent sens et force, une société

s'appauvrit, s'avilit, se mine et dépérît. Le Centre d'étude de la Défense nationale a ainsi consacré en 1971 le tiers d'une année de travail aux problèmes culturels. Car la force de résistance d'une nation est d'ordre culturel. C'est en ce sens aussi que J.K. Galbraith avait dit : « Les besoins du système industriel devront toujours céder le pas aux soins que réclament les choses de l'intelligence et de l'esprit. » Le problème des gouvernements n'est pas d'adapter l'homme à l'ordre des choses, mais de soumettre l'ordre des choses à l'homme. Ce primat de l'homme sur les choses, du sujet sur l'objet, de l'individu sur l'argent ne constitue pas un credo idéologique, mais l'aboutissement empirique de l'évolution des sociétés humaines. Le développement culturel, dès lors, dans la mesure où il signifie le développement de l'humain dans l'homme, est à la fois le moteur et le but du développement économique.

La culture apparaît finalement comme un bien collectif supérieur dont les sociétés ne peuvent pas se passer sans se détruire elles-mêmes. Dans le sens qu'un gouvernement donne à son action, dans le projet qu'il ne peut manquer de faire pour la société, la culture prend ainsi une place exceptionnelle, répondant à l'image la plus haute que les hommes, personnellement et tous ensemble, peuvent concevoir de leur destin. L'action culturelle se situe ainsi parmi les finalités mêmes de l'action politique, en même temps qu'elle est le moyen de donner à chacun le sens de sa responsabilité dans l'œuvre commune de la nation et de l'humanité. Les politiques culturelles répondent au fait que l'homme d'aujourd'hui se trouve devant une alternative : ou bien se résigner aux évasions désespérées du nihilisme, ou bien choisir le face-à-face avec l'avenir.

Augustin Girard

→ Action culturelle, Crédit culturel (politique publique de la), Décentralisation culturelle, Élitisme et culture de masse, Formations supérieures et continues au management culturel, Inspection et évaluation, Maisons de la culture, Malraux (ministère), Planification culturelle, Politique culturelle nationale/politiques locales