
INTRODUCTION

L'*administration française a toujours fait l'objet de transformations régulières.* Créations, refontes, disparitions, fusions, redéploiements, redistributions de compétences, changements de dénomination, passage d'une autorité à une autre, sont le lot quasi permanent de tous les ministères, même des plus anciens et des plus stables apparemment.

Le ministère de la culture n'a pas échappé à cette loi. Créé en 1959, c'est au sein de l'État une administration relativement jeune même si son noyau d'origine a été constitué de services parfois très anciens. En cinquante ans d'existence, ce portefeuille ministériel a changé vingt fois de titulaire ; deux ministres totalisant à eux seuls vingt années d'exercice – André Malraux et Jack Lang –, on constate que la durée moyenne des mandats des dix-huit autres ministres ne fut jamais très longue.

Ce ministère a changé aussi plusieurs fois d'intitulé, mais a vu seulement cinq fois ses missions générales redéfinies ; ses attributions ont été à maintes reprises rétrécies puis élargies, sans parler des oscillations de son niveau dans la hiérarchie gouvernementale.

On peut s'étonner de cette instabilité, et parfois même la déplorer comme ceux qui y voient un symptôme de fragilité propre à l'administration française ou un facteur défavorable à la conduite d'une politique cohérente. Mais on peut aussi y voir un cas exemplaire de cette faculté d'adaptation que doit montrer toute structure administrative soucieuse de prendre en compte l'évolution de son environnement politique, social ou, *a fortiori*, culturel et de rechercher en permanence l'organisation la plus adéquate pour la réalisation de ses missions.

Les nombreuses transformations de ce ministère ont eu des causes multiples

Certaines évolutions furent le résultat d'impulsions données de l'intérieur par un ministre ou une forte personnalité administrative ;

d'autres mutations furent davantage « subies » par le ministère sous la pression d'injonctions extérieures à lui.

Il est frappant, par exemple, de constater que, dépositaire d'une mission traditionnelle de l'État – le soutien aux beaux-arts – le ministère nouvellement créé en 1959 afficha d'emblée, de lui-même, une ambition plus vaste : celle de dépasser l'objectif de la simple protection patrimoniale et de l'encouragement des arts pour incarner une « véritable mission culturelle de la collectivité », selon les termes utilisés par Antoine Bernard, le dernier directeur de cabinet d'André Malraux.

C'est ainsi que cette administration fragile et disparate, constituée à l'origine de quelques services détachés d'autres ministères, s'est imposée peu à peu au sein de l'État et vis-à-vis de ses partenaires territoriaux. Elle a développé et précisé ses champs d'intervention, implanté ses représentants dans vingt-six régions, fait reconnaître ses compétences dans des domaines nouveaux et obtenu presque continûment le renforcement de sa fonction régalienne et de ses moyens humains et financiers. Ce qui n'empêche pas que, parallèlement à l'extension de son ambition, le bien-fondé de ses interventions, voire son existence même ont fait et font l'objet de débats récurrents.

Mais les transformations majeures dans son organisation ont eu lieu sous la pression de facteurs externes, en particulier des réformes successives de l'organisation de la République ; ainsi ce ministère traditionnellement jacobin a dû peu à peu déléguer, non sans réticence, certaines de ses compétences aux collectivités territoriales ; la tutelle des bibliothèques centrales de prêt et des services départementaux des archives fut transférée en 1982 aux conseils généraux et en 2007¹ les services de l'inventaire ont été transférés aux conseils régionaux.

Le ministère a dû également accélérer le développement de ses services en régions afin de s'adapter aux nouvelles règles fixées par l'État en matière de décentralisation ou de déconcentration (délé-

1. Décret n° 2007-20 du 4 janvier 2007.

gation de pouvoirs élargie donnée aux préfets de région pour la mise en œuvre des politiques nationales).

De la sorte, en cinquante ans d'histoire, certains aspects du paysage administratif du ministère ont évolué fortement.

Après avoir connu une croissance continue jusqu'en 2002², le nombre de services d'administration centrale a, entre 2002 et 2009, faiblement décliné. À partir de 2010 ce nombre a été ramené à quatre grandes structures.

Le nombre des établissements publics en revanche n'a cessé de croître. Ils étaient treize en 1959³, en 2003 on en dénombrait 43 ; ils sont près de 80 aujourd'hui. Le remaniement de ces structures et de leur tutelle est permanent.

Par la variété des missions qu'ils assument (enseignement supérieur, conservation et animation du patrimoine, création et diffusion de spectacles d'excellence par exemple) et par leur poids budgétaire (40 % environ des crédits totaux alloués au ministère) ainsi que par le nombre de leurs emplois (plus de 45 % des effectifs du ministère), ces établissements publics constituent le mode d'intervention majeur de l'administration culturelle française ; mais la multiplicité de ces opérateurs pose le problème des conditions d'efficacité de la tutelle que le ministère se doit d'assurer à leur égard. Il n'est pas certain que l'obligation faite à tous les établissements publics de signer des « contrats de performance⁴ » avec leur administration de tutelle règle entièrement ce problème.

Des services déconcentrés se sont implantés progressivement sur tout le territoire au niveau régional ou, pour l'architecture, au niveau départemental. En 1959, on ne dénombre que quelques conservateurs régionaux des bâtiments de France et quelques architectes des bâti-

2. En 1959, le ministère comptait quatre services d'administration centrale ; vingt ans après, dix-neuf et on en recensait encore treize en 2002.

3. Certains parfois de fondation ancienne les doyens ayant été créés sous la révolution et le benjamin en 1956.

4. Un contrat de performance, d'une durée de 3 ans, est élaboré conjointement par un opérateur et le ministère ; il définit les missions et obligations de l'opérateur et précise les indicateurs retenus pour le suivi des crédits budgétaires.

ments de France, ainsi que des directeurs départementaux des archives et des directeurs des antiquités. Aujourd'hui vingt-six directeurs régionaux, représentant l'ensemble des secteurs du ministère⁵ auprès des préfets de région, regroupent sous leur autorité plus d'agents que l'ensemble des services d'administration centrale. Dans la nouvelle organisation de l'administration territoriale dans les régions, instituée en 2009⁶, les directions régionales des affaires culturelles sont maintenues et deviennent l'une des huit directions régionales.

À partir du décret du 9 mai 1997, de nombreux « services extérieurs » sont transformés en « *services à compétence nationale* ».

Mais un tournant capital est pris à partir du 1^{er} août 2001 avec le vote de la loi organique relative à la loi de finances (LOLF⁷) – loi qui modifie les nomenclatures comptables des administrations et leur fixe des objectifs afin de faciliter le contrôle parlementaire sur le processus budgétaire et amorcer également la modernisation de l'État. Cette loi en effet conduit le ministère à adopter une approche plus transversale de ses missions et un mode de fonctionnement plus collégial.

Traditionnellement organisé en fonction des disciplines artistiques ou des secteurs patrimoniaux (arts plastiques, musique, archives...) le ministère se doit désormais de présenter son action par grands programmes : le programme « Patrimoines » (programme 175), le programme « Création » (programme 131), le programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » (programme 224). Dotés de marges de manœuvre nouvelles, les responsables de programme sont tenus désormais de s'engager sur des objectifs mesurés par des indicateurs de performance en fonction desquels sont évalués leurs résultats.

5. Depuis 2010 les services territoriaux de l'architecture et du patrimoine sont devenus les « unités territoriales » de la DRAC placés sous l'autorité directe du directeur régional (voir décret 2010-663 du 8 juin 2010).

6. Décret n° 2009-360 du 31 mars 2009 relatif aux emplois de directions de l'administration territoriale de l'État.

7. Votée le 1^{er} août 2001, cette loi devait voir sa mise en œuvre effective au 1^{er} janvier 2006.

Dans la prolongation de la LOLF, en lançant en 2007 la révision générale des politiques publiques (RGPP), le Gouvernement a relancé de façon vigoureuse la réforme des administrations centrales en renforçant encore l'approche transversale voulue par la LOLF et en en tirant les conséquences quant à l'organisation de ces services.

C'est ainsi qu'au cours de la séance du deuxième conseil de modernisation des politiques publiques, le 4 avril 2008, il a été décidé de regrouper au sein du ministère de la culture et de la communication les anciennes directions et délégations en trois grandes directions générales⁸ et de renforcer un secrétariat général en charge désormais non seulement des fonctions supports de ce ministère mais aussi des politiques transversales (action territoriale, action internationale, recherche, innovation culturelle...) gérées précédemment par une myriade de services ou délégations aux contours fluctuants.

Ce mouvement d'accordéon redonne au ministère actuel une physionomie proche de celle du ministère Malraux⁹ mais avec des découpages différents par grand programme et naturellement des effectifs décuplés.

Ce tout nouveau schéma d'organisation entré en vigueur le 13 janvier 2010 justifiait d'autant plus la refonte complète de l'ouvrage de Michèle Dardy-Cretin, destiné à éclairer l'organisation actuelle tout en rappelant son histoire.

Maryvonne DE SAINT PULGENT
présidente
du Comité d'histoire

8. Auxquelles il faut ajouter le Centre national du cinéma et de l'image animée qui assure, pour partie, le rôle d'une administration centrale.

9. Voir plus loin l'organigramme de 1960.