

Introduction générale

Philippe POIRRIER

La place des collectivités locales au sein des politiques publiques de la culture est aujourd'hui largement reconnue. Les ministres de la Culture, de Philippe Douste-Blazy à Catherine Tasca, ont souligné à plusieurs reprises le rôle essentiel des collectivités locales dans la gestion du paysage culturel national.

Plusieurs sondages témoignent également d'une reconnaissance par l'opinion publique de cette configuration. Une enquête réalisée en novembre 2000 par Ipsos pour le compte de la Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture (FNCC) révèle une grande satisfaction à l'égard des politiques publiques de la culture, qu'elles soient impulsées par l'État ou les collectivités locales. Les communes sont considérées par les Français comme l'échelon le mieux placé pour assurer une politique culturelle. Près des trois quarts des Français (71 %) estiment que la politique culturelle de leur commune joue un rôle important dans l'amélioration de son image. De surcroît, 64 % des personnes interrogées soulignent que la politique culturelle joue un rôle dans la création de liens sociaux entre les habitants, et 57 % la considèrent importante pour le développement économique local. L'efficacité de la commune (pour 28 % des sondés) s'affirme devant celle de l'État (19 %), du département (18 %) et de la région (15 %)¹.

Les analyses des dépenses culturelles des collectivités territoriales, menées régulièrement par le département des études et de la prospective du ministère de la Culture, témoignent également de l'emprise croissante des communes, départements et régions dans la gestion des politiques publiques en ce domaine. En 1996, les collectivités locales ont dépensé plus de 30 milliards de francs pour la culture. Certes, ce chiffre traduit une baisse par rapport à l'enquête précédente (1993) – baisse imputable essentiellement à la

1. Enquête réalisée les 1^{er} et 2 septembre 2000 sur un échantillon national représentatif de 1 018 personnes, par téléphone, méthode des quotas. Résultats publiés dans « Les collectivités territoriales et la culture », *Échanges*, n° 32, septembre-octobre 2000, p. 110-113.

restriction des crédits d'investissement des communes –, mais ce constat ne doit pas remettre en cause une donnée fondamentale du paysage culturel national des vingt dernières années : les collectivités locales sont devenues les premiers financeurs des politiques publiques de la culture en France². L'évolution de la structure du financement public de la culture traduit parfaitement cette montée en puissance des collectivités locales :

	1984	1987	1990	1993	1996
Ministère de la Culture	11,2	11	12,3	14,8	14,9
Collectivités locales	25,6	30,6	33,7	38,8	34,7
<i>dont</i>					
Communes	22,5	26,3	27,8	31,6	28,0
Départements	2,4	3,3	4,6	5,7	5,1
Régions	0,7	1,0	1,3	1,5	1,6
Ensemble	36,8	41,6	46,0	53,7	49,6

en milliards de francs constants 1996.

Source : Jean-François Chouquet, *Éléments financiers dans Dictionnaire des politiques culturelles de la France depuis 1959*, Paris, Larousse-CNRS Éditions, 2001, p. 615.

Dès sa création, en 1993, le Comité d'histoire du ministère de la Culture et des institutions culturelles a souhaité placer cette donnée sous un éclairage historique. Un groupe de travail, animé par Vincent Dubois et moi-même, s'est penché sur « l'histoire des politiques culturelles locales ». Cette commande institutionnelle a alors rencontré, et contribué à structurer, un champ de recherches qui connaissait un développement particulièrement sensible. Dans la postface de ce volume, Vincent Dubois propose une relecture des textes dans une perspective résolument transversale qui vise, entre autres, à souligner comment l'analyse des politiques culturelles locales participe de l'histoire sociale, culturelle et politique. Nous ne reviendrons pas longuement sur cet aspect³. Il convient cependant de signaler

2. Les dépenses culturelles des collectivités territoriales en 1996, *Développement culturel*, hors série, octobre 2000, 51 p. Cette livraison est téléchargeable sur le serveur du ministère de la Culture et de la Communication : <http://www.culture.gouv.fr/dep>

3. Nous renvoyons à Philippe Poirrier, « L'histoire des politiques culturelles : un territoire pour l'historien », in *Bibliographie de l'histoire des politiques culturelles. France, XIX^e-XX^e siècles*, Paris, La Documentation française-Comité d'histoire du ministère de la Culture, 1999, p. 7-27. Voir également le texte de cadrage commandité par le Comité d'histoire du ministère de la Culture au moment de la mise en place de ce groupe de travail : Vincent Dubois, *Institutions et politiques culturelles locales : éléments pour une recherche socio-historique*, Paris, La Documentation française, 1996.

que la perspective pluridisciplinaire a été validée dès le départ de ce projet collectif. L'ancrage institutionnel des auteurs témoigne de ce souci constant. Il s'agit bien d'une perspective historienne, et non pas uniquement de textes d'historiens, au sens académique du terme. À ce titre, l'ouvrage ne se veut ni normatif ni prospectif et ne relève pas d'une littérature administrative ou polémique. La posture compréhensive et analytique est ici centrale⁴.

Le volume précédent, intitulé *Politiques locales et enjeux culturels*, avait notamment souligné le travail de légitimation réalisé par les acteurs sociaux pour construire, dans le partenariat mais aussi la concurrence, des politiques publiques de la culture. La dialectique national/local, longtemps privilégiée comme seule clef interprétative, n'était plus considérée comme centrale. C'est bien l'inégale répartition des ressources – à la fois normatives, financières et symboliques – entre l'État et les collectivités locales qui témoigne de l'affirmation de politiques publiques de la culture et de la construction, non sans résistances et frictions, d'une « coopération régulée » (Guy Saez) entre les différents acteurs. Le cas de la lecture publique avait permis de montrer les logiques à l'œuvre⁵. Ce volume, qui reprend les communications présentées et discutées au cours de l'année universitaire 1997-1998, a l'ambition d'approfondir la réflexion en s'attachant à l'analyse de quatre secteurs culturels : le théâtre, les fêtes et commémorations, les musées et la musique. Chaque partie bénéficie d'une présentation, rédigée respectivement par Pascal Ory, Jean-Clément Martin, Gérard Monnier et Antoine Hennion, qui souligne les singularités de chacun des secteurs culturels considérés. Ces courtes synthèses restituent également l'ancrage historiographique des différents textes proposés au lecteur. Ce travail a été ensuite poursuivi sous la forme d'une histoire croisée de la déconcentration et de la décentralisation culturelle⁶.

Nous nous contenterons ici d'évoquer quelques pistes générales qui éclairent les « formes de l'institutionnalisation » de la culture par les collectivités locales.

4. Une analyse rapide de la réception du *Dictionnaire des politiques culturelles de la France depuis 1959* (Larousse-CNRS Éditions), publié au printemps 2001, témoigne d'un malentendu souvent perceptible à propos des productions sur les politiques culturelles : la critique attend du prescriptif et récuse même la validité des analyses au nom de la remise en cause même de l'objet d'étude.

5. Vincent Dubois (dir.), avec la collaboration de Ph. Poirrier, *Politiques locales et enjeux culturels : les clochers d'une querelle, XIX^e-XX^e siècles*, Paris, Comité d'histoire du ministère de la Culture-La Documentation française, 1998, 456 p.

6. Cette thématique fit l'objet du groupe de travail au cours de l'année universitaire 1998-1999, puis d'un colloque intitulé « Affaires culturelles et territoires », organisé par le Comité d'histoire du ministère de la Culture, avec le soutien de la FNSP (IEP de Paris) et de l'IHC (université de Bourgogne). Cette rencontre, qui a réuni chercheurs et acteurs, s'est tenue à l'Opéra Bastille en novembre 1999. Voir les actes : Ph. Poirrier et Jean-Pierre Rioux (dir.), *Affaires culturelles et territoires*, Paris, La Documentation française, 2000, 333 p.

L'un des apports de ce volume est, nous semble-t-il, la mise en exergue du rôle des acteurs des secteurs culturels considérés. La perspective choisie n'est pas celle de leur héroïsation, mais l'analyse fine du jeu des acteurs culturels dans leur relation avec les pouvoirs publics. Sur la moyenne durée, la tendance à la professionnalisation de ces acteurs culturels est assurément un facteur essentiel à la formalisation des politiques culturelles publiques.

Les secteurs du théâtre et des musées illustrent, non sans différences, cette situation. La politique de décentralisation théâtrale, menée à partir des années cinquante, n'est pas seulement soutenue par une action de l'État, relayée ensuite par les collectivités locales. La rencontre avec une nouvelle génération de metteurs en scène est, somme toute, capitale. La logique militante – assumée par un Jean Vilar – s'estompe dans les années soixante-dix au profit de la thématique de la création. Le réseau des « scènes nationales », qui sédimente l'héritage des maisons de la culture et des centres d'action culturelle, et celui des centres dramatiques nationaux fonctionnent bien comme des réseaux nationaux de production et de diffusion. Le système combine les succès esthétique et critique du créateur et la nécessaire reconnaissance de l'État pour obtenir une implantation et des moyens financiers. La montée en puissance des collectivités locales, en premier lieu les villes, introduit un acteur supplémentaire qui intervient de plus en plus dans la régulation du réseau. Les directeurs des établissements disposent en réalité d'une large autonomie et n'hésitent pas à contourner les finalités définies par les tutelles⁷. Il n'en reste pas moins vrai que ces établissements ont joué un rôle majeur dans la structuration des politiques culturelles municipales, dans l'émergence et la reconnaissance de troupes en région et dans l'animation de la vie culturelle des villes concernées.

Dans le secteur des musées, la professionnalisation s'inscrit dans la longue durée et contribue à construire la figure du « conservateur ». La reprise en main de l'État est perceptible dès les années trente du xx^e siècle et s'accélère après 1945. Pour conduire la modernisation des musées des Beaux-Arts, l'État s'appuie sur des professionnels formés à l'École du Louvre. L'ordonnance de 1945, qui reprend dans ses grandes lignes la loi du 10 août 1941, traduit cette mutation essentielle qui entraînera la disparition du « conservateur-artiste » des grands musées des Beaux-Arts de province⁸. Le nouveau statut des conservateurs du patrimoine (1991) et la création de l'École nationale du Patrimoine parachèvent cette logique de

7. Voir, en complément du texte qu'elle propose dans ce volume : Alice Blondel, « Poser du tricot sur la fracture sociale ». L'inscription des établissements de la décentralisation dans les projets relevant de la politique de la ville, *Sociétés & Représentations*, février 2001, n° 11, p. 287-310.

8. Pour bien saisir l'évolution à l'échelle d'une ville : *L'Art des collections. Bicentenaire du musée des beaux-arts de Dijon*, Dijon, musée des Beaux-Arts, 2000.

professionnalisation. Le maintien de la distinction entre corps d'État et cadre d'emploi territorial et une politique étatique de recrutement malthusienne fragilisent pourtant l'effort entrepris. Néanmoins, les directeurs des musées ne peuvent faire abstraction des réalités locales, et le succès de leur gestion passe par une insertion réussie au sein des priorités culturelles définies par les élus locaux. Cette professionnalisation a également permis aux responsables des musées d'échapper à la tutelle des réseaux locaux – notamment les sociétés savantes – encore puissants à la veille de la Seconde Guerre mondiale. Cette mutation a touché en premier lieu les musées des Beaux-Arts, bien avant les musées de société longtemps délaissés par l'État et les collectivités locales.

Le cas des « musiques amplifiées » montre que le modèle classique de l'institutionnalisation est prégnant : la logique du « lieu » aboutit au soutien à l'auto-organisation professionnelle. L'aspect social de ces politiques, affirmé dans un premier temps, laisse la place à une politique musicale. Cependant, la perspective n'est plus celle d'une offre culturelle de l'État. La démocratisation sociale des compétences, les demandes et les pratiques locales, l'affirmation des politiques des collectivités territoriales font que l'État joue aujourd'hui un rôle essentiellement de « justification publique » (Antoine Hennion).

Ce volume témoigne également des modifications à l'œuvre au cours du temps. L'exemple de l'Orphéon souligne le danger de l'anachronisme qui peut guetter l'analyste tenté de plaquer sur des réalités passées des problématiques d'aujourd'hui. Le texte de Philippe Gumplovicz montre que ce large mouvement associatif, qui participe de l'affirmation de l'éducation populaire, n'est ni étatique ni lié aux collectivités locales, même si les municipalités intègrent les fanfares au sein du calendrier culturel des villes. Faut-il dès lors voir dans le mouvement orphéonique, comme le suggère Philippe Gumplovicz dans la préface de la seconde édition des *Travaux d'Orphée*⁹, une des sources de la « démocratisation culturelle » ? Certes, les orphéonistes partagent cette croyance en une culture à prétention universelle et à visées émancipatrices, et ont assurément contribué à la diffusion de l'idée de « la culture pour tous ». Pourtant, c'est plutôt du côté du théâtre, et ceci dès la fin du XIX^e siècle¹⁰, que les enjeux des politiques publiques de la culture vont se structurer à l'échelle nationale et locale.

9. Philippe Gumplovicz, *les Travaux d'Orphée. Deux siècles de pratique musicale amateur en France (1820-2000)*, Paris, Aubier, 2001, p. I-XXI.

10. Voir notamment : V. Dubois, « Des “plaisirs bourgeois” aux “droits du peuple”. La formation d'un discours politique sur la culture. 1884-1930 », *Sources. Travaux historiques*, 1991, n° 26, p. 43-60 et V. Dubois, « Les prémices de la “démocratisation culturelle”. Les intellectuels, l'art et le peuple au tournant du siècle », *Politix*, n° 24, 1993, p. 36-56.

De même, la gestion des fêtes et commémorations change indiscutablement de statut au sein des politiques locales au cours des XIX^e et XX^e siècles. Le basculement du « politique » au « culturel » est perceptible, tout en laissant subsister une instrumentalisation économique là encore souvent précoce¹¹. À ce titre, la commémoration du Bicentenaire de la Révolution française offre un exemple particulièrement remarquable. Cependant, ce champ des « politiques symboliques » est bien, en dernier lieu, caractérisé par le maintien de la détermination politique du culturel. Cependant, au plan institutionnel, la commémoration relève aujourd'hui, à l'échelle étatique et locale, des administrations culturelles. Ainsi la délégation aux célébrations nationales est, depuis les années soixante-dix, l'un des services de l'administration centrale des Archives de France. La plaquette annuelle, éditée par la délégation, témoigne certes de la volonté étatique de « coordonner les initiatives tendant à rappeler les événements importants de l'histoire nationale¹² », mais traduit surtout la frénésie commémorative prise en charge, ou relayée, par les collectivités locales. Les programmes témoignent également de l'importance prise par les formes culturelles des commémorations : conférences, expositions, concerts, publications diverses... Bien plus, Pierre Nora peut signaler, à juste titre, combien la « commémoration généralisée » oriente désormais les modalités de la vie culturelle¹³. Comme le souligne Patrick Garcia, « commémorer devient une activité majeure de "l'État culturel", précisément parce que c'est de la culture qu'on attend désormais le liant capable de réduire le sentiment de délitement qui se développe sous le coup des ruptures et des changements¹⁴ [...] ». À l'horizon des collectivités locales, la commémoration, partie prenante de politiques culturelles de plus en plus institutionnalisées, manifeste aussi la volonté de construire une sociabilité et une identité locale fortes.

11. Voir, en complément du texte de Christophe Dubois sur la fête lyonnaise du 8 décembre, notre analyse des fêtes carnavalesques dijonnaises dans l'entre-deux-guerres : Ph. Poirrier, « Le retour de la Mère folle et des fêtes carnavalesques à Dijon (1935-1939), politique culturelle, sociale ou économique ? » dans Alain Corbin, *et al.*, *les Usages politiques des fêtes aux XIX^e-XX^e siècles*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1994, p. 377-389.

12. Citation empruntée à la plaquette officielle : *Ministère de la Culture*, Paris, ministère de la Culture-Département de l'information et de la communication, 1997.

13. « Comme la relativité, nous voilà donc passés de la commémoration restreinte à la commémoration généralisée. Sur fond de tableau, c'est la basse continue aujourd'hui de la vie culturelle, artistique et littéraire, universitaire et savante, qui tend à se dérouler tout entière selon le calendrier commémoratif. Du colloque à l'exposition rétrospective, du catalogue à l'édition exhumatrice, l'anniversaire est devenu la pierre d'angle de tout programme de travail intellectuel. Au musée imaginaire de la culture nationale, il est ce qu'un dictionnaire alphabétique est à l'encyclopédie des savoirs : un principe d'ordre et de choix » (Pierre Nora, « Métamorphose de la commémoration », dans *Célébrations nationales 2000*, Paris, Ministère de la Culture, 2000).

14. Patrick Garcia, Exercices de mémoire ? Les pratiques commémoratives dans la France contemporaine dans « La mémoire entre histoire et politique », *Les Cahiers français*, n° 303, juillet-août 2001, p. 33-39.