

## L'émergence d'une politique culturelle partenariale

Guy SAEZ

Une moisson maintenant relativement abondante de travaux sur l'action culturelle des villes, encore trop discrète en ce qui concerne les départements et les régions, autorise les chercheurs à entreprendre des synthèses qui dessinent de plus en plus précisément les contours de *l'esprit* des politiques culturelles locales. Dans les deux contributions qui suivent, les auteurs s'efforcent de dégager des moments fondateurs de ces politiques, ceux qui fixent leurs caractères essentiels et alimentent ensuite une mémoire commune, autour d'un thème d'une constance remarquable : le moteur de l'action culturelle au plan local réside dans le subtil agencement des relations entre l'État et les collectivités territoriales. Cette orientation de recherche qui s'est nettement affermie depuis que le Comité d'histoire rassemble et impulse toute une série de recherches, règle d'une certaine façon le débat stérile de la poule et de l'œuf. Elle le fait d'abord – il est important de le souligner – en dénonçant l'erreur de croire qu'avant l'institutionnalisation de ces politiques publiques les collectivités locales n'accordaient aucune aide aux artistes et à la vie culturelle, et comme le pensent certains, n'auraient « découvert » l'action culturelle qu'à partir des injonctions de l'État. Elle montre ensuite que les ressources entre les acteurs publics étant inégalement réparties, c'est de l'État que procède la ressource suprême, celle qui rend légitime socialement et politiquement l'ouverture d'un nouveau champ de l'action publique<sup>1</sup>. L'établissement d'une politique culturelle nationale, a encouragé les villes déjà motivées à aller de l'avant, a convaincu les plus tièdes, a pu susciter aussi des opportunités. L'exemple de la réussite des villes en ce domaine a fait naître à son tour un intérêt culturel généralisé dans les départements et les régions après la réforme de décentralisation de 1982-1983. Mais une fois ces politiques locales établies, ou en voie de l'être, l'État y a puisé, juste retour des choses, des raisons nouvelles pour continuer son œuvre en s'adaptant au contexte qu'il avait contribué à créer.

---

1. V. Dubois et Ph. Poirrier (dir.), *Politiques locales et enjeux culturels. Les clochers d'une querelle, XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles*, Paris, La Documentation Française, 1998.

## L'ÉMERGENCE D'UNE POLITIQUE CULTURELLE PARTENARIALE

Qu'il s'agisse de l'évocation des relations entre l'État et les villes ou du rôle des départements et régions, une source commune se fraie un passage, creuse son lit et s'installe enfin dans son paysage. Les collectivités territoriales examinées dans cette section doivent en effet au partenariat, à la coopération, d'être parvenues à maîtriser leurs politiques culturelles. La leçon que tirent Philippe Poirrier et Pierre Moulinier de leurs synthèses s'intéresse moins à la mort annoncée de « l'État culturel » ou du « jacobinisme culturel » qu'elle n'établit la chronique d'un *échange politique*, poursuivi plusieurs décennies entre l'État et les collectivités, au bénéfice de tous les acteurs. La politique de décentralisation dramatique initiée par Jeanne Laurent en 1946, celle des maisons de la culture voulue par André Malraux en 1961, la promotion du développement culturel et du Fonds d'innovation culturelle par Jacques Duhamel au début des années 1970, les chartes mises en œuvre par Michel Guy au milieu de la même décennie sont les principales étapes de la consolidation d'un *système contractuel*. Les conventions de développement culturel du ministère Lang à partir de 1982 n'ont fait qu'élargir cette grammaire politique aux départements, régions, et autres « nouvelles » collectivités intercommunales, dont les principales règles forment le patrimoine institutionnel commun des milieux de l'action culturelle. Ces règles ont été perfectionnées et enrichies, apprises, appropriées et transmises durant un demi-siècle. On peut les interpréter comme un champ de références et de normes pratiques au travers desquelles les membres des réseaux culturels entrent en contact par des procédures institutionnelles bien connues, et par des échanges informels d'information. C'est à l'intérieur de ces réseaux et à partir de la grammaire qui leur est commune qu'ils élaborent leurs demandes, argumentations et justifications.

En mettant l'accent sur la *coopération régulée* comme fondement des relations entre des acteurs des mondes de la culture venus d'institutions différentes, les deux auteurs n'entendent toutefois pas donner l'image lénifiante d'une solidarité sans failles entre les différents protagonistes. Ils indiquent que derrière les clivages bien connus – au premier chef État-villes, puis artistes-politiques, amateurs-professionnels et bien d'autres – gît la volonté de faire exister un domaine d'action fragile parce que neuf, menacé parce qu'en but à un procès en légitimation toujours recommencé, et encore mal assuré financièrement. À ce titre, la mise en perspective des dépenses culturelles des départements et régions que présente Pierre Moulinier insiste à bon droit sur la modestie des budgets. De même, les élus des villes présents au colloque n'ont pas manqué de relever la rupture intervenue dans la croissance des dépenses communales au milieu des années 1990. Autrement dit, la structure du champ de l'action publique culturelle telle que nous la connaissons dépend à la fois d'un héritage de représentations et de dispositions communes, de règles de coopération partagées mais ne se soutient

que par un volontarisme qui est mis à l'épreuve à chaque décision. Il est clair dès lors que si les acteurs – et je pense ici d'abord aux responsables des collectivités territoriales – refusent l'héritage, renâclent à appliquer les conventions ou faiblissent dans leur volonté, tout l'édifice s'effondre. On doit leur rendre justice sur ce point : jusqu'à présent, ils ont joué le jeu.

## **DU BILATÉRAL AU MULTILATÉRAL**

Les formes de cette coopération sont de type « intergouvernemental » ; elles privilégient la mise en commun des financements de l'État et des collectivités territoriales et entre ces collectivités<sup>2</sup>. Si au début des politiques culturelles, avec ce qu'on a appelé la « décentralisation dramatique », il s'agit surtout d'accords bilatéraux entre l'État et les villes pour créer des troupes permanentes de création, diffusion et animation théâtrale, ces accords sont aujourd'hui devenus multilatéraux, impliquant de plus en plus les départements et les régions. Ils se sont également étendus à toutes les autres disciplines artistiques et à une conception de l'action culturelle multidisciplinaire. En ce qui concerne les clés de financement, l'évolution est également très importante, les collectivités territoriales assument généralement leurs choix, même lorsque le soutien financier de l'État s'affaiblit. Ces procédures évoluent également vers une plus grande territorialisation des acteurs locaux dont il est important de retenir qu'elle ne surgit pas d'un coup grâce aux lois de décentralisation. En réalité, les exemples rappelés par Philippe Poirrier et Pierre Moulinier de villes, départements et régions montrent indéniablement qu'il y eut des collectivités « pionnières ». Dès lors, « l'apprentissage » dont il est fait état plus haut n'est pas seulement la mise en route de procédures d'action publique entre des administrations nationales et locales mais bien aussi le partage plus « horizontal » d'un esprit de l'action culturelle à travers lequel les élus locaux échangent sur leurs expériences, leurs recettes. Des voyages d'étude, des cercles de réflexion, des réseaux ont pris en charge une sorte de formation intellectuelle des responsables culturels dont l'histoire commence à apparaître plus clairement.

Le deuxième enseignement apporté par ces deux textes concerne la part des continuités et des ruptures dans l'institutionnalisation des politiques culturelles. L'évaluation de l'équilibre relatif entre ces deux termes assurément par l'interprétation qui est donnée de la réforme de décentralisation de 1982-1983. Ici, les options diffèrent selon que l'on traite des villes ou des autres collectivités territoriales. Pour Philippe Poirrier, c'est moins l'effet direct de la loi que le contexte qu'elle crée qui explique l'espace de liberté que les élus locaux vont s'approprier.

---

2. Sur ces questions, voir G. Saez, « Deux controverses dans la politique culturelle française », *Loisirs et société*, vol. 22, n° 2, 1999, p. 423-451.

Souvenons-nous de la formule saisissante du ministre Jack Lang au moment de la discussion sur les lois de décentralisation en 1982 : « 36 000 ministres de la culture ! » La décentralisation inaugure l'époque du « sacre des notables<sup>3</sup> ». Si la culture est un attribut nécessaire de la puissance politique, une manière d'onction de l' élu, alors la recherche de politique symbolique qui est au cœur des préoccupations régaliennes du président de la République doit se retrouver au cœur de celles des présidents de conseils régionaux, généraux et plus particulièrement des « grands maires ». Si la culture est un attribut de légitimité de tout aspirant ou détenteur de pouvoir politique, alors les ressources de légitimation du pouvoir que sont aujourd'hui l'art et la culture, se trouvent disséminées entre la pluralité des détenteurs de pouvoir. Du notable de quartier, président d'association, au chef d'industrie, mécène ou collectionneur régnant sur le monde de l'art, jusqu'à nos honorables maires avec leurs « catalogues d'équipements culturels<sup>4</sup> » et chefs d'État avec leurs « Grands travaux », l'esthétisation de la puissance est une clé de l'expansion du domaine culturel. L'intérêt manifesté par les élus locaux pour la culture, quelles que soient leurs motivations, a puissamment étendu le champ des politiques culturelles : les « princes » nés de la décentralisation ne pouvaient pas être plus vertueux que ceux qui trônent aux sommets de l'État mais sont autant des bâtisseurs et des innovateurs.

Il est donc logique que la montée en puissance du local dans les affaires culturelles modifie la distribution des rôles entre les différentes autorités publiques et que cette adaptation ne va pas sans quelque révision que certains subissent avec déchirement. Ils voient dans l'ajustement qui s'opère un abandon, une erreur, voire un reniement<sup>5</sup>. L'accusation porte essentiellement sur le désengagement de l'État, son incapacité présumée à mobiliser, à fixer un cap à suivre collectivement. De leur côté, des artistes regrettent la discrétion de l'État ou son émiettement dans la déconcentration territoriale (22 nouveaux ministres de la Culture ?). Au-delà de prises de positions qui indiquent une mémoire sélective (l'État serait-il *toujours* impartial ?), ces critiques sont d'abord inconséquentes : il suffit simplement d'observer la structure des dépenses publiques culturelles.

On voit donc qu'il est inutile de continuer de présenter la culture comme un « besoin d'État<sup>6</sup> » alors que de nombreux travaux ont établi que la politique culturelle n'est pas par essence « étatique ». Elle ne vit au contraire que comme domaine partagé entre plusieurs autorités politiques locales, nationales, internationales qui coproduisent l'action publique, interagissent en permanence dans un réseau serré de coopération. Sans doute ce système

3. Voir le livre collectif signé J. Rondin, *le Sacre des notables : la France en décentralisation*, Paris, Fayard, 1985.

4. E. Friedberg et P. Urfalino, *le Jeu du catalogue*, Paris, la Documentation française, 1984.

5. J. Caune, *la Culture en action. De Vilar à Lang : le sens perdu*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1992.

6. C. Patriat, *la Culture, un besoin d'État*, Paris, Hachette, 1998.

est-il complexe et peu « lisible », il brouille le jeu des imputations. Pour l'éclairer, il faut revenir aux conditions de production et de réalisation de l'action publique culturelle.

## **LES CONSÉQUENCES DE LA COOPÉRATION**

À quoi sert en effet cette coopération ? L'usage qui en est fait est-il une extension de l'exception culturelle ou bien la lente définition d'une orientation nouvelle des politiques culturelles ? Les deux auteurs relèvent l'habitude prise sous l'influence de certains artistes de traiter de cette question dans les termes d'une problématique de l'instrumentalisation : les collectivités locales feraient un usage instrumentalisé de l'action culturelle publique et, au lieu de consacrer tous leurs efforts à la création artistique, à une meilleure appréhension des richesses de la culture ou à la gratification esthétique des populations, elles viseraient des objectifs extra-culturels. Au titre de ces objectifs, on cite généralement des préoccupations économiques, de cohésion sociale, de prestige, de communication ou de notoriété. Un autre motif revient également souvent qu'on peut énoncer ainsi : en multipliant l'offre culturelle et en la démocratisant, les autorités locales détruisent les valeurs d'excellence, nuisent à la qualité culturelle.

Ces critiques contiennent paradoxalement une reconnaissance implicite de la capacité autonome d'entreprendre des collectivités pour soutenir la vie culturelle. C'est cependant sur une contradiction plus profonde qu'il faut s'arrêter. En effet, aucun des reproches adressés aux collectivités ne leur est ni spécifique ni fondé sur une logique parfaite. Ils ne sont pas spécifiques parce que, par exemple, la recherche de prestige et de notoriété, l'utilisation de l'art à des fins de communication sont des moyens que l'État utilise en permanence et qu'il justifie au nom de l'intérêt national. Que l'on songe au syndrome du Très grand équipement (TGE) qui frappe les présidents de la République soucieux de redorer le blason culturel du pays ou de renforcer le pouvoir attractif de Paris. Par exemple encore, qui peut nier que des préoccupations économiques sont décisives dans l'orientation de l'offre de ces grands équipements vers le tourisme culturel. Comment expliquer que l'élargissement de la notion de culture au profit des expressions culturelles diversifiées – ce qu'on a moqué sous la formule du « tout-culturel » – ait été largement adopté sans faire référence à la recherche de cohésion sociale ? Ces caractères de l'action publique que l'on vient d'évoquer ne sont donc pas des singularités « localistes » ou la marque d'un provincialisme attardé. Ils alimentent un répertoire partagé de normes et conventions sur lesquelles responsables nationaux et locaux s'entendent, ce qui confère d'ailleurs une certaine unité aux politiques culturelles françaises. Ils donnent un contenu à la notion de développement territorial qui loin d'être un discours creux se présente aujourd'hui comme une méthode et une pratique

de mise en relation des domaines d'action publique au travers desquelles les décideurs locaux ont gagné une nouvelle légitimité. Pierre Moulinier a donc raison de souligner que les impératifs qui pèsent (et pèseront lourd) sur les choix culturels de *l'État et des collectivités* ne sont pas d'ordre « artistique et culturel » mais « économiques et sociaux ». Quant à René Rizzardo, il conteste au cours du débat que le ministère de la culture soit le seul acteur public à s'approprier la définition de l'intérêt général.

### PRISE DE CONSCIENCE CULTURELLE DANS LES RÉGIONS ET LES DÉPARTEMENTS

S'agissant des départements et des régions, Pierre Moulinier fait de la décentralisation le moment d'une césure plus nette. Il est vrai que ces deux collectivités donnent l'impression de naître à la politique culturelle en se saisissant des opportunités offertes par la réforme. Il est vrai aussi que l'affirmation d'un rôle des régions françaises dans le domaine culturel ne peut se prévaloir des interprétations générales qui sont données du processus de régionalisation comme tendance associée à la « globalisation » sur le plan économique ou à la pression identitaire sur le plan socioculturel. Dans le premier cas – on cite souvent les grands *Länder* allemands –, la politique culturelle serait une fonction logique d'accompagnement de la construction des *region-state*<sup>7</sup>, dans le second cas, illustré par les exemples de la Catalogne ou de la Belgique séparée en communautés homogènes du point de vue linguistique, la politique culturelle est par définition un pilier de la construction de l'autonomie régionale. Les deux explications se combinent souvent dans le thème de « l'Europe des régions ».

Pourtant, de nombreux travaux ont montré plus que du scepticisme à l'égard de ces approches. Il est à peine nécessaire de reprendre ici tous leurs arguments<sup>8</sup>. S'agissant du cas français, on ne retiendra que les trois plus convaincants : la faiblesse institutionnelle d'une collectivité très jeune au regard de la légitimité historique de l'État ou de la commune, l'étroitesse de ses compétences, le cadre normatif « contraint » ou « sous influence » dans lequel la région formule son action et ses politiques publiques. Ces caractères découlent de la prégnance du modèle d'origine d'une institution régionale faite « pour la planification » et de la pérennité de ce schéma institutionnel que la procédure du « contrat de plan État-région » réactive périodiquement. Aussi si la région peut être, comme le déclarait un rapport des

7. Voir K. Ohmae, *The End of the Nation-State: The Rise of Regional Economies*, New York, The Free Press, 1995.

8. On renvoie à P. Le Galès et C. Lequesne, *le Paradoxe des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997, et à R. Balme et al., *le Territoire pour politiques : variations européennes*, Paris, L'Harmattan, 1994.

Nations unies en 1990, une *key policy arena*, cela ne peut se concevoir en France que tendanciellement dans une prospective politique hardie.

L'espace que les régions françaises peuvent investir culturellement est particulièrement restreint en raison des trois arguments cités plus haut. En premier lieu, il faut rappeler que la reconnaissance institutionnelle date de la loi du 2 mars 1982 et sa pleine légitimité politique n'est acquise qu'avec les élections au suffrage universel de 1986. À cette date, les structures des politiques culturelles en France sont à peu près fixées dans l'état que nous leur connaissons aujourd'hui<sup>9</sup>. La région est ainsi appelée à développer sa politique culturelle en vertu du principe de « libre administration » des collectivités territoriales, c'est-à-dire dans un *cadre déjà largement occupé* par les départements et les communes. Comment dès lors cette nouvelle autorité publique peut-elle affirmer une originalité d'autant que la modestie de ses ambitions est inscrite dans les chiffres et que, pour remédier à son inexpérience, furent « mis à disposition » les services des directions régionales des affaires culturelles, mesure qui fut très diversement utilisée et appréciée.

Si l'on combine ces trois facteurs, on voit que le modèle initial des politiques culturelles régionales se caractérise par une série d'incertitudes « non structurées<sup>10</sup> » :

- incertitude liée aux finalités propres des régions dans un univers déjà saturé ;
- incertitude liée aux objectifs possibles et au mode d'action publique à développer ;
- incertitude quant à leur capacité d'action du fait de leur marge financière réduite et à l'absence de systèmes d'information et d'expertise autonomes.

La région ne peut donc prétendre, au moment de son institutionnalisation en 1982-1986, disposer des ressources qui feraient d'elle une *region-state* ; elle n'est pas non plus l'expression d'un mouvement social de revendication identitaire, qui à défaut de moyens organisationnels et financiers lui permettrait d'embrayer sur la dynamique d'une mobilisation sociale. Dans le fonctionnement concret de ses attributions culturelles, on n'entrevoit pas encore aujourd'hui comment elle pourrait se constituer en « arène » de politique publique, ou même en « forum » de discussion et de concertation.

Ce modèle ne s'applique plus tout à fait aux départements, même si Pierre Moulinier relève un certain « repli » voire un « désenchantement ». Des dynamismes s'expriment cependant. Depuis l'état des lieux établi en 1993

---

9. Voir R. Rizzardo, *la Décentralisation culturelle*, Paris, la Documentation française, 1990 et P. Moulinier, *Politique culturelle et décentralisation*, Paris, Éd. du CNFPT, 1995.

10. P. Duran et J.-C. Thoenig évoquent le passage d'incertitudes *structurées*, caractéristiques du modèle classique de la régulation croisé aux incertitudes *non structurées* de la nouvelle action publique, ouverte, polycentrique et complexe sinon désordonnée : « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 1996, 46/4.

par l'Observatoire des politiques culturelles, la situation se caractérise par une montée de la prise en charge spécialisée du patrimoine par un certain nombre de conseils généraux, outre leurs responsabilités reconnues dans le domaine de la lecture publique et de l'animation musicale. Ce mouvement peut être constaté à travers les créations récentes de « services » ou « cellules » du patrimoine dans les conseils généraux. Ainsi, le département, de bailleur de fonds ou de banque tend-il à devenir un partenaire de plus en plus actif au niveau local. Il peut faire valoir des priorités dans le cadre des décisions qui portent sur les Monuments historiques ; il oriente les décisions touchant au patrimoine local et au patrimoine non protégé. Il devient le partenaire privilégié des communes et des associations de propriétaires privés qui s'adressent à lui ; il aide à la constitution des dossiers notamment, mais aussi au financement. Il subventionne des associations patrimoniales. Il tend à s'inscrire dans des projets à teneur économique ou symbolique. Cet ensemble de mesures fait du département l'acteur vers lequel les communes se tournent prioritairement pour l'action patrimoniale.

On perçoit donc quels sont les traits qui singularisent les différentes collectivités territoriales. Au-delà de cette singularité, les chercheurs et les acteurs s'entendent sur une interprétation partagée : en France, toutes les collectivités territoriales – régions, départements, et surtout communes – expérimentent depuis quelques décennies une version particulière de l'autonomie et du polycentrisme qui marque un recul de l'État dans ses fonctions réglementaires et normatives sur la politique culturelle, mais qui ne le fait pas disparaître d'une forme d'action publique désormais articulée autour de la contractualisation et de la coopération. Mais ils s'accordent aussi pour considérer que les conditions de cette prise en charge manifestent un inachèvement de la décentralisation, ce qui conduit certaines collectivités à se glisser dans les interstices laissés vacants ou les espaces délaissés par les services déconcentrés du ministère.

Il reste donc à trouver les conditions politiques d'une mise en cohérence du système de coopération dont on voit bien qu'il s'essouffle, les élus présents l'ont bien rappelé. Philippe Poirrier termine d'ailleurs significativement sa contribution en évoquant l'aménagement culturel du territoire, aménagement qui concerne bien entendu les départements et les régions. En l'absence d'une volonté collective et concertée, chaque type de collectivité promeut sa version particulière de l'aménagement du territoire à travers un feu d'artifice de contrats de toutes sortes qui, la fumée retombée, obscurcit davantage encore le paysage institutionnel. La plaidoirie de René Rizzardo pour un nouvel élan de la décentralisation brisant le tabou du « chef de file » devrait être entendue au-delà du cercle du Comité d'histoire...