Ministère de l'éducation nationale et de la culture
Direction de l'administration générale

Bulletin du
Département des études et de la prospective

2, rue Jean Lantier, 75001 Paris
Tél. 40 15 73 00
Télécopie 40 15 79 99

Supplément à la Lettre d'information N° 342 du 11 mars 1993

N° 98 - février 1993 DOSSIER

développement culturel

Les conventions de développement culturel : un milliard en dix ans

1982-1991 : 1 milliard de francs pour 1200 conventions

La politique des conventions de développement culturel, héritière comblée des 27 chartes culturelles lancées entre 1974 et 1979, est bien ancrée dans le paysage culturel français et aucune voix ne s'élève à son encontre. Menée sans discontinuité depuis 1982, elle peut aligner le bilan suivant : 1 milliard de francs engagés par l'Etat et les collectivités contractantes pour plus de 1200 conventions engageant près de 500 communes, environ 80 départements, 50 syndicats de communes, une dizaine de régions. Après une chute en 1986, le nombre des conventions est allé croissant.

Surtout les villes petites et moyennes et les départements

Outil d'aménagement du territoire et de stimulation des collectivités territoriales, la politique des conventions concerne d'abord des villes de petite taille et un nombre important de départements. En 1990, sur les 130 villes concernées, 40 ont moins de 10.000 habitants (31%), 32 de 10.000 à 20.000 habitants (24,5%), 22 de 20.000 à

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	Total
Nombre de conventions	78	113	117	119	72	95	124	174	176	161	1228

Nombre de conventions avec les :	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	Total
- départements	10	20	19	13	18	34	28	33	26	23	224
- villes	68	87	85	91	49	52	88	121	130	119	890
- pays*	-	6	13	13	5	7	5	12	14	15	90
- régions	-	-	-	2	-	2	3	8	6	4	25

* Syndicats de communes, parcs naturels régionaux...

30.000 habitants (17%), 17 de 30.000 à 50.000 habitants (13%) ; plus de 8 villes sur dix ont ainsi moins de 50.000 habitants et seulement 9 villes de plus de 100.000 habitants ont passé en 1990 un contrat avec l'Etat (7%). En 1990, 26 départements, soit un quart des départements français, ont signé une convention de développement culturel. Ces départements sont de tailles diverses :

- 1 département	de 0 à 100.000 habitants	(4 %)
- 7 départements	de 100.000 à 300.000 habitants	(27 %)
- 9 départements	de 300.000 à 500.000 habitants	(34,5 %)
- 2 départements	de 500.000 à 700.000 habitants	(7,5 %)
- 7 départements	de 700.000 habitants et plus	(27 %)

La convention est une procédure qui mobilise les ressources de l'Etat, mais surtout celles des collectivités locales

Une convention de développement culturel est le résultat, cosigné par le préfet et le maire ou le président du conseil général, d'une négociation financière sur des enjeux artistiques et culturels entre l'Etat (ministère de la culture) et une collectivité locale. Depuis 1985, cette procédure et les crédits correspondants sont «déconcentrés» et placés sous la responsabilité des Directions régionales des affaires culturelles. Le schéma ci-dessous ne constitue en rien une procédure obligatoire, mais résume le processus le plus courant.

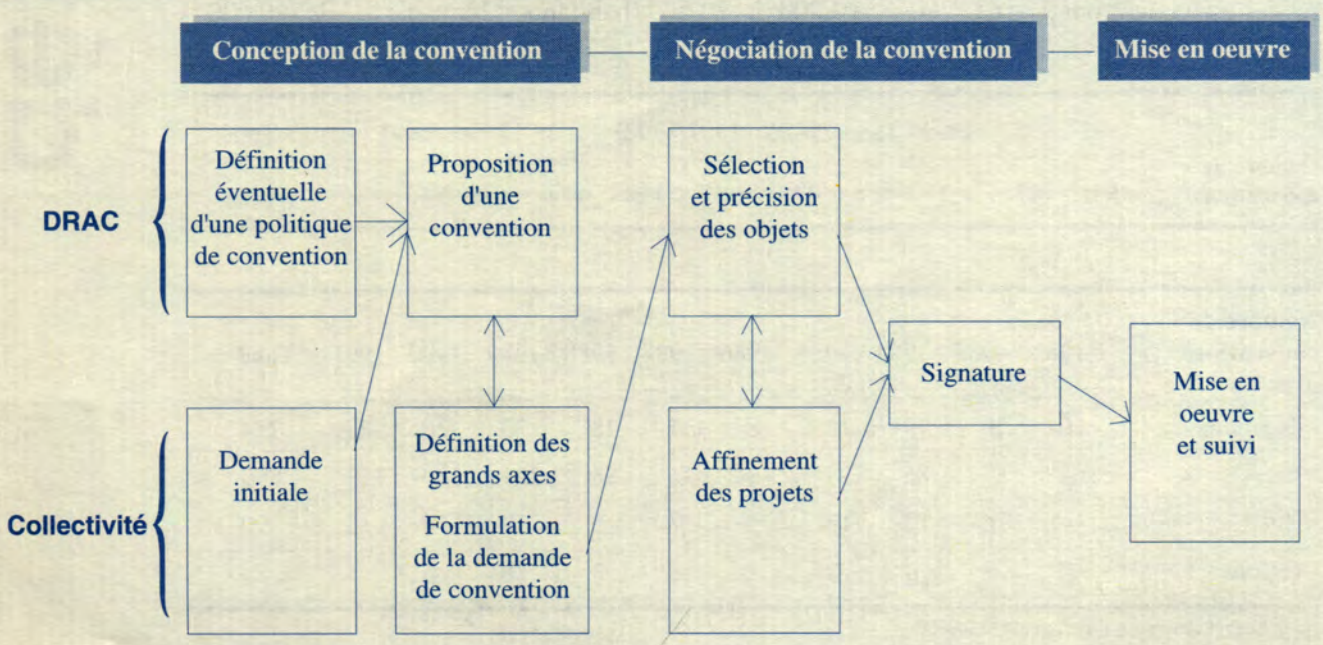
L'évaluation qui en a été faite *(voir encadré p.3)* montre clairement l'enjeu majeur que constitue cette politique pour les deux parties. Pour les Directions régionales des affaires culturelles, elle est un volet significatif de la déconcentration, un facteur de cohérence de la politique culturelle de l'Etat face aux collectivités locales, une occasion de travail en commun des agents de la Direction régionale ; pour la collectivité territoriale, la convention est une reconnaissance de son action, une aide technique et financière, une occasion de définir une politique culturelle cohérente.

L'apport financier de l'Etat entraîne un engagement remarquable des collectivités locales.

En millions de F courants	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Crédits de l'Etat*	49,8	49,1	38,6	41,7	27,7	32,5	41,3	60,1	68,0
Apport des collectivités locales**	(Total 1982-1984) 131,2			99,3	***	73,4	56,6	71,2	124,8

* Equipement et fonctionnement (crédits DDC, DAGEC ou DDF) ** Estimation *** Année non analysée

La nature de l'intervention des partenaires diffère selon les étapes des conventions



Des objectifs culturels et artistiques, mais aussi d'organisation territoriale

La politique des conventions de développement culturel a pour intérêt d'être à la fois un outil au service de chaque politique sectorielle du champ culturel (lecture, patrimoine, formation artistique, égalité culturelle, développement social des quartiers, animation rurale) et une politique en soi ayant des objectifs propres et des effets analysables : inciter les collectivités à faire plus pour la culture, renforcer la cohérence des interventions de l'Etat en région, corriger les déséquilibres géographiques et sociaux, opérer un aménagement culturel du territoire.

Dans l'évaluation effectuée en 1991, l'accent a été mis sur ces effets «transversaux», dans l'impossibilité où l'on était d'étudier l'impact culturel particulier d'une convention, car celle-ci, notamment dans les villes, n'est qu'un moyen parmi d'autres de subventionner les activités culturelles : la procédure contractuelle permet de renforcer l'existant plutôt que de créer *ex nihilo* une action culturelle.

Chaque année l'administration centrale du ministère de la culture émet ses priorités pour la négociation des conventions. Au fil des ans, les objectifs assignés aux conventions ont varié : de 1982 à 1985, il s'agit surtout d'accompagner la décentralisation, d'aider des collectivités locales à définir un projet culturel, de gagner de nouvelles villes à la culture ; de 1986 à 1988, des priorités sectorielles sont émises (patrimoine, enseignement artistique) ; depuis 1989, les *leitmotive* sont : lutte contre les inégalités culturelles, aménagement du territoire, optimisation de l'impact des actions artistiques financées par d'autres moyens. Depuis quelques années, les conventions sont utilisées par les Directions régionales pour mobiliser plusieurs sources de crédits autour des projets d'une collectivité locale et renforcer la cohérence de l'action culturelle locale.

Quant au contenu des conventions, il révèle une certaine mobilité dans les priorités accordées aux disciplines et domaines culturels. Si les actions «pluridisciplinaires» ou transversales (centres culturels polyvalents, actions en milieu scolaire ou auprès de publics défavorisés, création d'emplois «généralistes», études de politique culturelle, etc) tiennent constamment la tête (35 % des crédits en 1990), les neuf années étudiées montrent des bouleversements dans le classement par montant des crédits attribués *(voir tableau ci-dessous)*.

On constate une affirmation de l'intérêt marqué pour le patrimoine dès 1985, la musique, la danse et le théâtre dès 1987, une désaffection progressive pour les secteurs livre-lecture et arts plastiques, la médiocrité des crédits pour le cinéma et les musées.

Rang obtenu en :	1982/1984	1985	1987	1988	1989	1990
- musique-danse	1	5	3	3	1	2
- livre-lecture	2	2	6	7	5	5
- arts plastiques	3	3	4	5	6	4
- théâtre-spectacles	4	4	2	2	3	1
- patrimoine	5	1	1	1	2	3
- cinéma-audio visuel	6	6	7	6	4	6
- musées	7	7	5	4	7	7

L'évaluation de la politique des conventions de développement culturel

Chaque année depuis 1985, le Département des études et de la prospective (DEP) procède à une analyse quantitative des conventions de l'année précédente.

Par ailleurs, à la demande de la Délégation au développement et aux formations (DDF), une évaluation de dix ans de politique contractuelle au ministère de la culture a été réalisée par la Société *Bossard Consultants*.

Le triptyque constitutif de toute évaluation (objectifs - moyens - résultats) a structuré la démarche qui s'est organisée autour de trois exercices :

- la mise à plat des **objectifs**, tels qu'ils ont été énoncés et se sont modifiés, tant au niveau central que déconcentré, depuis 1982 : l'étude des textes (circulaires, directives d'utilisation des crédits déconcentrés, schémas d'action régionale des DRAC) a été complétée par des entretiens ;

- la mise à plat du **dispositif** (contenus, étapes de conception, négociation et mise en oeuvre, signature, suivi) au moyen d'entretiens dans cinq DRAC ;

- l'identification des principaux **impacts** par enquête auprès d'élus et d'acteurs de 20 collectivités territoriales.

La démarche d'évaluation, mise au point en concertation entre le DEP et la DDF, a été validée et réactualisée à dates régulières au sein d'un comité de pilotage présidé par le Délégué au développement et aux formations et composé de représentants du DEP, de la DDF et des directions centrales du ministère, ainsi que de quatre directeurs régionaux.

Les résultats de l'évaluation : un dispositif apprécié, mais perfectible

La politique des conventions de développement culturel a pris trop d'ampleur depuis dix ans pour que l'on porte sur elle un jugement uniforme. Le rapport d'évaluation confirme l'intérêt de cette politique contractuelle et ne conclut pas à son essoufflement ni à son obsolescence, mais il en montre, comme il se doit, les limites, voire les insuffisances.

Il conviendrait évidemment, et certains membres du comité de pilotage ont regretté que cela ne soit pas entrepris, d'étudier les résultats concrets, site par site, de chaque convention : ce serait une «évaluation d'efficacité», qui reste à faire, alors que les commanditaires avaient limité l'analyse aux effets administratifs et institutionnels des conventions. Il ne faut pas oublier, en lisant le rapport d'évaluation, le caractère positif de la politique des conventions de développement culturel : elle est une aide concrète aux collectivités locales dans la définition de leur politique culturelle; elle favorise la structuration et le renforcement des activités culturelles; elle entraîne l'innovation; elle est un facteur d'élargissement des publics de la culture.

Dans la pratique, la convention de développement culturel apparaît comme un outil utilisé de manière pragmatique, au cas par cas.

♦ *Au niveau des objectifs* : il semble que la politique des conventions soit utilisée par les Directions régionales (DRAC) comme un moyen important de négociation avec les collectivités locales, sans que leur soient imposé *a priori* les objectifs à atteindre. Cette politique est mise au service de toutes les ambitions culturelles, les DRAC se bornant à décliner les objectifs nationaux de manière pragmatique. Cette souplesse permet aux DRAC d'adapter l'outil à chaque interlocuteur : selon le cas, elles apportent une sensibilisation des acteurs, une expertise, une qualification ou une dynamisation des projets, un resserrement des priorités, et en tout cas une mobilisation des financements.

♦ *Au niveau du dispositif* : on pourrait penser qu'après dix ans d'existence, le système des conventions de développement culturel est arrivé à maturation. Certes, l'image de cette politique est bonne auprès des partenaires de la DRAC, mais dans certains cas, les DRAC parviennent difficilement à infléchir les objectifs des collectivités locales.

♦ *Au niveau du fonctionnement* interne des DRAC, la coordination est un idéal à atteindre : c'est le conseiller d'action culturelle surtout qui en porte la charge; il faudrait plus de suivi et d'évaluation après la convention, plus de suite donnée à la dynamique impulsée ou de souci de pérennisation des actions. Beaucoup de DRAC ne disposent pas encore des moyens humains qui leur permettraient de faire valoir une mémoire mieux organisée et une mobilisation plus rationnelle des crédits.

♦ *Au niveau des impacts* : l'absence d'évaluation des résultats de chaque convention rend difficile l'appréciation des impacts. Ceux-ci sont aussi divers que les conventions et dépendent fortement de la «maturité culturelle» des collectivités. Pour les collectivités «novices», la convention a des effets utiles : sensibilisation des acteurs, renforcement des porteurs de projets, élargissement du champ d'action, requalification de l'action culturelle. Pour les collectivités ayant une forte maturité, l'impact est évidemment moindre, mais favorise l'élargissement de l'action culturelle, le renforcement de certains secteurs. Pour toutes les collectivités, le résultat est une valorisation de leur activité culturelle et un moyen de dialogue concret avec l'Etat.

Rappel
des derniers numéros de ***Développement culturel*** sur les dépenses culturelles des collectivités locales:
- n° 94 / juillet 1992 : **En 1990, les grandes villes ont consacré 14% de laur budget à la culture**
- n° 95 / novembre 1992 : **Les départements : quatre milliards de francs pour la culture**
- n° 96 / décembre 1992 : **Les dépenses culturelles des régions en 1990**
- n° 97 / janvier 1993 : **Le 10% culturel : les dépenses culturelles des communes de plus de 10.000 habitants**

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA CULTURE - Direction de l'administration générale - Département des études et de la prospective
La Documentation Française / DF 2844 - ISSN 0294-8451 - N° Commission paritaire 1290 AD - Directeur de la publication: Augustin Girard - PAO M-F Lamy

imprimerie bialec, nancy