

Emmanuel Wallon

Maître de conférences à l'Université Paris X – Nanterre

*Texte transcrit de Sprint pour PC à Word pour Macintosh
Attention : les données ont subi des altérations lors du transfert.*

Article paru in *Pouvoirs locaux* (Revue trimestrielle de l'institut de la décentralisation), n°16, avril 1993, Boulogne-Billancourt, p. 58 à 62.

LES POLITIQUES CULTURELLES AU-DELA DU PERIPHERIQUE

Conformément à un reproche qui leur est souvent adressé, les politiques publiques françaises portent une part de responsabilité dans l'inflation récente du terme de culture et la multiplication de ses dérivés. L'impact de ces politiques culturelles à l'étranger provient dans une large proportion du rayonnement particulier de l'Etat français, qui sans conteste et depuis plus de trois siècles au moins est l'un des Etats occidentaux qui jouent le rôle le plus manifeste dans l'orientation de la vie culturelle nationale. Il n'échappe à nul observateur que cette influence procède aussi de l'implication personnelle d'un ministre redoublant la volonté du chef de l'Etat, ainsi qu'en témoignent MM. Lang et Mitterrand aujourd'hui, hier Jacques Duhamel et Georges Pompidou, avant-hier Malraux et de Gaulle, tous rappelant de loin le couple fameux formé par Colbert et Louis XIV. Cependant il existe des spécificités françaises qui se trouvent plus rarement commentées. Ainsi sous-estime-t-on bien souvent l'importance de l'initiative communale, laquelle s'est pourtant développée de façon spectaculaire au cours des quinze années écoulées.

L'Etat, Paris et la province

Dans la France de 1992, les dépenses publiques en faveur des activités qu'il est convenu de qualifier de culturelles excèdent les 40 milliards de francs. Du moins est-il permis d'extrapoler ce résultat à partir des chiffres de 1987 (39,7 milliards), d'après les derniers tableaux récapitulatifs publiés à ce jour par le Département des études et de la prospective du ministère de la Culture. Cette masse éclipse aisément le demi-milliard de francs consacré par les entreprises à leurs opérations de mécénat artistique et culturel. Il faut en revanche en comparer l'ampleur avec les débours auxquels procèdent les Français eux-mêmes, lorsqu'ils désirent accéder à un service ou à un bien culturel : selon l'INSEE, en 1990 ils versaient notamment 25,3 milliards de francs pour acheter des livres et autres produits de l'imprimerie (presse non comprise), 17,2 pour se procurer des disques et des cassettes enregistrées, 23,8 pour se rendre au spectacle, effectuer une visite ou obtenir diverses prestations assimilées à cette catégorie, 3,8 milliards enfin pour aller au cinéma.

38,3 % seulement des dépenses publiques de 1987 étaient alors imputables à la générosité de l'Etat, soit une somme de 15,2 milliards de francs, dont les deux tiers émanaient des administrations de la Culture proprement dites et le reste des autres départements ministériels, principalement l'Education nationale et les Affaires étrangères. Le dépouillement des résultats de 1990 fait apparaître une répartition du

même ordre. Les crédits de la rue de Valois eurent beau doubler en 1982, se consolider au long des gouvernements Mauroy et Fabius et reprendre leur progression après le coup d'arrêt porté par le cabinet Chirac de 1986 à 1988, jusqu'à s'approcher tout près aujourd'hui du fatidique 1 % du budget général de l'Etat pointé par Jack Lang lui-même (0,98 % en 1992, "grands travaux" inclus), la proportion globale des fonds d'origine nationale a eu tendance à demeurer stable sur l'ensemble de cette période, puisqu'elle représentait déjà 38,7 % en 1981 (mais 43,3 % en 1984).

Ces années virent par ailleurs se confirmer d'abord, et se corriger ensuite légèrement une propension d'ordinaire peu soulignée par les responsables parisiens. La lettre d'information du ministre au sujet de la loi de finances de l'année s'en réjouit, le 24 février 1992: "Pour la première fois depuis la création du ministère en 1959, la part des dépenses consacrées aux régions autres que l'Île-de-France dépassera 50 % du budget normal de la Culture (...), contre 34 % en 1981, 42 % en 1986 et 49 % en 1991." En clair, les lourdes institutions sises dans la région parisienne et surtout dans Paris intra-muros - Opéra, théâtres et musées nationaux principalement, mais aussi Bibliothèque nationale ou Mobilier national -, après avoir absorbé les deux-tiers des fonds de l'Etat, en accaparent encore près de la moitié. Le maire de Paris (ville qui cumule les attributions d'une municipalité et d'un département) ne s'en plaint pas: grâce à cette profusion, 5 à 7 % de son budget environ lui suffisent à entretenir le rang artistique international de la capitale et à animer ses quartiers, quand ses collègues des autres grandes villes en emploient le double. Le contribuable de province a bien du mérite.

La majeure partie des subsides provient donc des collectivités territoriales, qui ont accompagné et parfois amplifié une progression sans équivalente dans les autres pays industriels subissant le marasme économique mondial. Au premier rang de celles-ci figurent les communes, responsables à elles seules de 52,9 % de la dépense publique en 1987. On constate naturellement des écarts très importants d'une catégorie de municipalités à l'autre, puisque les villes de banlieue et les cités isolées consacraient en moyenne 8 % de leur budget aux affaires culturelles, contre 14 % aux villes placées au centre d'une agglomération, seuil nettement dépassé dans de nombreux cas. En francs constants, l'effort des villes de plus de 10 000 habitants, étudiées de plus près par les services statistiques du ministère en raison de leur primauté démographique et financière, s'est accru de 31 % de 1978 à 1981, de 27 % au cours des trois années suivantes, puis de 11 % de 1984 à 1987. D'après les premières indications tirées des données de 1990, il semble que l'augmentation en valeur se soit poursuivie jusqu'à présent à un rythme moindre, proche de 9 % en ce qui concerne les seuls frais dits de fonctionnement.

Les progrès furent rapides aussi dans les départements et les régions, partis pour la plupart, c'est vrai, des abords du dégrèzéro. En 1987, les premiers apportaient 6,8 % du total des dépenses publiques pour la culture, contre 2 % aux secondes. La relative modestie de l'effort se traduisait encore en parts de budget (2,1 % en moyenne pour les départements et 2,8 % pour les régions) et surtout en francs par habitants: une moyenne de 52 F dans le premier cas et de 15 F dans le deuxième, au moment où les villes de plus de 150 000 habitants misaient en moyenne 811 F (886 F en 1990) par tête sur les affaires culturelles. Mais l'importance qualitative et symbolique de ces investissements s'avère beaucoup plus grande, sachant que les conseillers généraux et, bien davantage encore, les élus régionaux disposent d'une certaine liberté de choix dans l'affectation de leurs ressources, quand les conseils municipaux, eux, sont supposés couvrir toute forme de demande locale.

On peut naturellement estimer que la croissance des dépenses territoriales, vigoureuse quoique maintenant sur le point d'épuiser, répondait à la sollicitation de l'Etat et de son ministre, le premier renforcé dans ses capacités, le second, enhardi, s'exposant sur le devant de la scène. Des faits assez nombreux autorisent à le penser, comme la multiplication à partir de 1983 des conventions de développement culturel cosignées par les villes ou les départements d'un côté et par l'administration centrale de l'autre, ainsi que la généralisation des contrats de plan Etat-régions incluant un volet culturel. Ces accords, négociés avec les élus au regard des situations locales, portent sur des objectifs d'investissement culturel, de soutien à la création, à la conservation, à la diffusion, avec une répartition plus ou moins paritaire des financements à la clef. Et en effet dans certains cas leurs conséquences ont dépassé les espoirs des experts commis par l'Etat qui s'étaient efforcés, presque toujours avec succès, d'en inspirer les grandes lignes: au terme prévu par ces documents contractuels, tandis que la contribution du ministère stagnait ou fléchissait, plusieurs collectivités ont conduit en hausse leurs propres concours au théâtre, à l'orchestre, à l'institut de formation artistique ou au festival dont ils partagent la tutelle avec ce dernier.

D'une façon plus globale il faut admettre que le lourd convoi juridique, administratif et financier de la décentralisation, mis en branle par les lois de 1982, dans le contexte exceptionnellement favorable de cette année-là, a été guidé par les bureaux parisiens, aussi vrai qu'il est d'usage que l'Etat contrôle sa propre réforme. Les transferts de compétences adoptés dans la foulée et les prudentes cessions de ressources venues les accompagner ont sans aucun doute incité les conseils municipaux, généraux et régionaux à étendre leurs actions à la plupart des domaines intéressant leurs administrés. Force est de constater pourtant qu'en matière culturelle les initiatives des élus - et celles des édiles municipaux en tout premier lieu - ont été plus précoces, plus diversifiées et plus poussées que les attributions gravées en bonne et due forme dans les tables de la décentralisation.

Des responsabilités croisées

En bien des dispositions, les lois, à l'instar des textes précurseurs de 1884, n'ont fait qu'entériner la variété des compétences municipales et leur caractère général, quoique souvent facultatif. Elles consacrent par exemple le rôle des communes dans la construction et la gestion des bibliothèques, sans fixer vraiment d'obligation en la matière. Si les maires ont pour beaucoup d'entre eux précédé, puis accentué l'effort du ministère de la Culture, s'ils ont été suivi en cela par les présidents des assemblées départementales et régionales, c'est donc que les représentants locaux éprouvaient eux-mêmes la nécessité d'accroître l'offre artistique et culturelle.

Accomplissant et prolongeant la lente histoire de la percée du gouvernement local face aux prérogatives du pouvoir central, diverses autorités communales avaient innové, au cours du Second Empire et durant la première moitié de la Troisième République, en ouvrant pour leur propre compte des théâtres, des bibliothèques ou des musées, et en accordant leur parrainage à des manifestations artistiques. Ce déploiement du service public connu de nouveau des beaux jours à l'occasion des premières expériences de "socialisme municipal" et, à une plus grande échelle, pendant la période du Front populaire puis, après-guerre, à la faveur de la reconstruction. Le succès inédit de la gauche dans la majorité des villes de plus de 30 000 habitants, lors du scrutin de 1977, relança partout la réflexion et l'action.

Les nouveaux élus entendaient s'appuyer sur ces bastions pour préparer les conditions d'une prochaine alternance au niveau national. Il leur fallait donc tenir compte aussi bien des transformations imprimées au tissu local par des décennies de forte croissance économique que des interrogations suscitées par la crise. La fortune de la problématique du "temps libre" et l'allongement de la durée générale des études, associé à une vigoureuse poussée démographique, conduisaient vers les activités de loisir et de connaissance un public élargi, dont les jeunes couches urbaines issues du secteur tertiaire portaient les principales revendications. Venant à l'appui de cette exigence d'une meilleure "qualité de la vie", de sévères constats d'échec commençaient à être dressés à l'encontre de l'urbanisation forcée de l'ère gaullienne et pompidolienne. La construction d'équipements collectifs et "l'animation socio-culturelle" des centres urbains parut alors une excellente manière de traiter les maux de la condition citadine.

Ces derniers ne se laissent pas facilement éradiquer; au contraire, la montée du chômage durant la décennie quatre-vingt a alimenté un malaise des banlieues qui finit par atteindre une inquiétante acuité. C'est pourquoi nombre d'élus, soucieux de lutter contre ses causes autant que ses effets, se sont convaincus de ce que la dépense culturelle, longtemps considérée comme un luxe, profite deux fois à la collectivité: en amont, dans la mesure où elle la revalorise aux yeux des investisseurs susceptibles d'y créer des emplois; en aval, puisqu'elle permet aux administrés de renforcer leur sentiment d'appartenance à la communauté, sinon de recouvrer une dignité perdue.

Relativement précoces donc, les initiatives locales se sont déployées dans des domaines très diversifiés. Dans ce pays de droit écrit formel, inutile de chercher une quelconque logique de distribution des compétences. Certes, l'Etat garde une fonction régaliennne qui lui permet d'édicter des prescriptions s'appliquant au champ artistique et culturel dans quasiment toute son étendue. Ainsi exerce-t-il la police des marchés en imposant, par exemple, le prix unique du livre, en déterminant des quotas de production française et européenne à la télévision ou encore en s'efforçant de garantir les conditions d'une concurrence minimale dans la distribution des films. En matière de conservation, il se réserve la tâche d'inventorier, de classer ou d'inscrire les monuments, les sites et les objets méritant protection, et d'établir les obligations incombant à leurs propriétaires; de même administre-t-il le dépôt légal, récemment appliqué aux diffuseurs de documents sonores et audiovisuels. C'est toujours l'Etat qui définit les diplômes autorisant l'enseignement de plusieurs disciplines, notamment la musique et la danse, qui octroie à certains établissements artistiques des labels reconnus à l'échelle nationale, et c'est souvent lui qui nomme leurs directeurs.

Rares sont les responsabilités clairement affectées à une catégorie de collectivité territoriale: les départements ont hérité, grâce à une loi de 1983, des archives et des bibliothèques centrales de prêt, chargées d'épauler les différentes institutions locales de lecture publique. Les régions attendent encore d'être investies de missions spécifiques, à condition qu'elles soient assorties des ressources correspondantes. On pourrait songer alors, pour commencer, aux grands musées déjà implantés sur leur territoire, aux orchestres, aux conservatoires nationaux de région, que les villes sont en fait les premières à financer. Quant aux communes, elles interviennent dans pratiquement tous les domaines, dès qu'elles en ont les moyens. Heureusement, une répartition de bon sens opère fréquemment sur le terrain, comme celle qui prévaut dans plusieurs régions pour la restauration des édifices historiques, effectuée en fonction de parts de financement arrêtées à l'avance.

Mais la liberté d'entreprendre, c'est-à-dire ici desubventionner et de construire, voire de produire ou d'organiser souffre peu d'exceptions dans le secteur culturel. La liberté des'abstenir n'est pas moins vivace. Ainsi, bien que les grandes formations symphoniques semblent requérir l'aide d'une région entière, quelques conseils régionaux se sont refusés à voter de tels crédits. Pendant ce temps, une ville comme Montpellier tentait seule, ou presque, de retenir dans ses murs les solistes de Moscou.

La présence assez systématique de l'Etat et des communes parmi les tutelles ne dissuade pas les départements et les régions d'intervenir sur les mêmes créneaux, si bien que le tour de table des financiers peut parfois réunir jusqu'à quatre niveaux d'administration, ou davantage si l'une des multiples structures de coopération intercommunale et - pourquoi pas ? - la Communauté européenne s'en mêlent. Il est donc loisible de parler de compétences de fait. Le terme de compétences dérivées pourrait convenir également dans certaines situations, quand l'action de la collectivité découle directement de son intérêt sur un autre chapitre. C'est ce qui advient aux conseils généraux et régionaux qui, prenant au sérieux leurs nouveaux devoirs envers le fonctionnement et l'équipement des collèges et des lycées, décident de favoriser la sensibilisation artistique en milieu scolaire.

Abondance de mécènes ne nuit pas, dira-t-on, sauf si ce système de financements conjoints implique que toutes les collectivités adoptent des critères identiques et normalisés pour sélectionner les projets, tout en laissant insatisfaites des requêtes originales, qui n'auraient pas reçu d'onction préalable. La coopération - aussitôt baptisée partenariat dans la langue officielle - fait office de règle, tempérée ici et là par des chartes, des conventions et des contrats, encadrée plus rarement dans des établissements publics gérés en commun. Les avantages en équilibrent tant bien que mal les inconvénients, puisque le surcroît de choix offert aux artistes et aux professionnels doit compenser le surcoût supporté par les contribuables.

Effet d'image et besoin d'identité

Cet engagement, jugé souvent insuffisant par les professionnels mais déjà beaucoup plus poussé que ne la loi ne le commande, s'explique par les motivations propres à chaque type de collectivité. Pris dans une compétition farouche dont les entreprises, dispensatrices de recettes fiscales et d'emplois, représentent l'enjeu et dont les électeurs forment le jury, les organes territoriaux espèrent mobiliser les imaginations et les talents disponibles pour attirer la presse et, à travers elle, un public de cadres, de techniciens, d'intellectuels et d'étudiants. Ce n'est pas tout. Sous la volonté d'affirmation publicitaire affleure le souci de satisfaire le besoin identitaire exprimé par des citoyens désorientés. Au moyen d'un logo, d'un slogan, d'une manifestation-phare, d'une vedette ou d'un site distinctif, les collectivités cherchent à promouvoir une personnalité digne d'adhésion: la leur.

Cette aspiration des villes, des départements et des régions françaises, qui semblera bien innocente dans d'autres circonscriptions d'Europe dont les contours culturels (voire linguistiques) sont restés plus marqués, doit se comprendre dans le cadre d'une nation dont le vieil Etat unitaire, après en avoir longtemps fondu les accents, les couleurs et les passions, échoué désormais à incarner la conscience et les projets. Elle est en outre susceptible de coïncider avec cet autre mouvement qui tend à polariser le jeu politique local autour d'une nouvelle génération de notables, pour qui la notoriété régit la carrière, alors que ce fut plutôt l'inverse dans le passé. Ces derniers sont avides de la surface médiatique que peuvent leur procurer l'événement culturel et l'artiste. Tous ces facteurs concourent à justifier de

leur part une offre souvent plus téméraire dans son contenu que la demande exprimée par ces relais traditionnels de la population que sont les associations et les conseils.

La France compte 36 500 communes, soit davantage qu'il n'en est dénombré dans l'ensemble des onze autres pays de la Communauté: un atout si l'on pense aux 500 000 élus capables d'animer la vie locale et les contrées rurales en premier lieu, une faiblesse si l'on se réfère aux normes courantes de la gestion des espaces urbanisés. Quels que furent leurs glorieux antécédents, quel que soit leur dynamisme actuel, les villes françaises ne peuvent souffrir aucune comparaison de poids, de taille, de richesse et d'influence avec Paris, où se concentre la majorité de la production artistique et intellectuelle. Elles ne jouissent pas de la fière plénitude des anciennes cités-Etats de l'Italie septentrionale et de la Baltique, bien que plusieurs d'entre elles constituèrent très tôt des foyers d'autonomie, en arrachant leurs premières chartes et franchises dès le XII^{ème} siècle. Conçue en 1789 dans les limites de la paroisse, du village, du bourg ou de la ville, scellée en 1884 par une grande loi communale, émancipée de ses tutelles en 1982, la municipalité n'en demeure pas moins l'instance la plus proche des citoyens, donc la plus à même de partager leur mémoire et d'interpréter leurs sollicitations.

Des réformes de décentralisation, le maire a retiré une compétence d'une portée pratique et symbolique primordiale, le pouvoir de délivrer les permis de construire, lequel s'ajoute à une panoplie d'attributions déjà bien variées. Il a surtout gagné la faculté d'agir sans attendre le feu vert du préfet, qui ne peut plus contester la légalité des actes communaux que devant un tribunal administratif. Il y a là quelques raisons supplémentaires à ce que sa propre personnalité interfère dans les choix culturels, voire esthétiques, de la collectivité.

Toutes collectivités qu'ils soient aussi, les cent départements descendent en droite ligne d'une créature de la Convention en 1789, synthèse du rêve monarchique d'un Etat homogène et de l'utopie révolutionnaire d'une expression parfaite, et pour ainsi dire métrique, de la nation. Initiée à l'autonomie depuis 1871, enfin dotée en 1982 d'un exécutif indépendant de l'Etat, cette institution bicentenaire cherche encore aujourd'hui son individualité. Ni ses frontières, ni la délimitation légale de ses compétences - conséquentes mais pas toujours cohérentes entre elles - et pas même son vieux mode d'élection par cantons ne favorisent l'éveil d'une conscience départementale bien distincte. Aussi les présidents de conseils généraux et leurs équipes attendent-ils souvent des investissements culturels qu'à la façon des opérations de communication ils fassent résonner le nom du département.

Quant aux vingt-deux régions métropolitaines (y compris la Corse, munie d'un statut d'autonomie renforcée en 1992), elles demeurèrent longtemps condamnées à leur sommeil de belles par le pouvoir central, tant monarchique que jacobin, impérial ou républicain. Le spectre de la province féodale était encore soupçonné, à l'orée du siècle, de résister à la volonté homogénéisatrice de l'Etat. L'ironie de l'histoire voulut qu'elles fussent finalement ressuscitées par les gouvernements eux-mêmes, en plusieurs étapes s'échelonnant de la première guerre mondiale à la période présente, mais pour des motifs d'ordre public et, surtout, de planification économique. Maintenant que les conseils régionaux sont enfin élus au suffrage universel direct et qu'ils sont pourvus de compétences élargies et d'exécutifs opérationnels, il leur est plus naturel de prendre en compte les revendications touchant aux loisirs, à la connaissance, à l'expression, à la langue le cas échéant. Confrontés comme leurs collègues des communes et des départements à la

crainte du chômage et du dépérissement, ils conçoivent mieux qu'il faille préserver et faire fructifier le capital d'originalité que recèle leur région.

Région, nation, Europe ? Un peu partout à travers le continent, les citoyens égarés entre deux dimensions, celle trop étriquée que présente leur quartier, leur contrée, et d'autre part celle, vertigineuse, que propose le système économique et informationnel mondial, recherchent un cadre privilégié (ou plusieurs) pour exprimer leur aspiration à la dignité politique et à l'intégrité culturelle.

Alors faut-il déceler dans les politiques culturelles territoriales, avec leurs quête contestable des effets de prestige et leurs coupables espérances de retombées pécuniaires, la preuve de la complaisance narcissique et de l'étroite vision des élus ? Ce serait faire assez peu de cas de la valeur du mandat démocratique. A un moment où la perception de la nation française comme communauté politique fondamentale se dissipe dans le brouillard de l'actualité planétaire, ces élus désirent aussi modeler, comme beaucoup de leurs administrés, une image collective que ni l'histoire ni la télévision ne leur offrent sur un plateau.

Emmanuel Wallon

E. Wallon, "LES POLITIQUES CULTURELLES AU-DELA DU PERIPHERIQUE"

Bibliographie

Pour des compléments statistiques et des orientations bibliographiques, on pourra se référer à:

Développement culturel, bulletin du Département des études et de la prospective, Ministère de la Culture, Paris, 1978-1992.

L'Observatoire, bulletin de l'Observatoire des politiques culturelles de Grenoble, 1990-1992.

Janine Cardona, Chantal Lacroix, DEP, Ministère de la Culture, Chiffres clés, Annuaire statistique de la culture, La Documentation française, Paris, 1991.

Catherine Lephay-Merlin, DEP, Ministère de la Culture, Les dépenses culturelles des communes,

La Documentation française, Paris, 1991.

Bernard Gournay, Robert Wangermée, La politique culturelle de la France, Programme européen d'évaluation, La Documentation française, Paris, 1988.

René Rizzardo, La décentralisation culturelle, Rapport au ministre de la Culture, La Documentation française, Paris, 1991.

Emmanuel Wallon, "Les principes de répartition des compétences d'action culturelle entre les collectivités publiques en France", in Les compétences des administrations locales en Europe, sous la direction de Gérard Ignasse, Publidix, Nanterre, 1989.