

**Source :** Philippe Poirrier, De l'Etat tutélaire à l'Etat partenaire. La coopération entre l'Etat et les villes dans POIRRIER Philippe et RIZZARDO René (dir.), *Une ambition partagée ? La coopération entre le ministère de la Culture et les collectivités territoriales (1959-2009)*, Paris, La Documentation française-Comité d'histoire du ministère de la Culture, 2009, p. 93-122.

## De l'Etat tutélaire à l'Etat partenaire La coopération entre l'Etat et les villes 1959-2009

Philippe Poirrier

La politique culturelle française reste le plus souvent perçue comme une politique caractérisée par une forte présence de l'Etat<sup>1</sup>. L'existence et les origines monarchiques d'un ministère de la Culture, le poids des grands travaux présidentiels, la diffusion d'une « culture nationale » et l'hégémonie parisienne dans la vie et l'économie culturelle nationales confortent cette lecture dominante même si les observateurs signalent l'émergence — jugée récente — des collectivités locales<sup>2</sup>.

Cette lecture jacobine est encore renforcée par l'interprétation longtemps dominante de l'histoire des politiques culturelles des collectivités locales. Une véritable « légende dorée » (Philippe Urfalino) accordant un rôle moteur à l'Etat s'est peu à peu imposée. A partir des années soixante, le ministère des Affaires culturelles serait progressivement venu à bout des résistances des élus locaux<sup>3</sup>. Le même type de raisonnement sera repris à la fin des années quatre-vingt. Les élus locaux, sensibles à l'exemple donné par la politique culturelle impulsée par Jack Lang, se seraient appropriés une politique rendue possible par les lois de décentralisation<sup>4</sup>.

Les travaux les plus récents permettent d'infléchir quelque peu l'interprétation générale. Les monographies historiennes signalent l'intervention ancienne des villes et la modicité pratique durable de l'Etat culturel<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Ce texte est une version actualisée de la contribution publiée dans *Affaires culturelles et territoires*, Paris, La Documentation française, 2000, p. 65-89.

<sup>2</sup> Pour une présentation informée : Robert WANGERMEE, Tendances de l'administration de la culture en Europe occidentale, *Revue française d'administration publique*, janvier-mars 1993, n° 65, p. 11-24. Voir, en dernier lieu, la typologie proposée par Kevin MULCAHY, Cultural Patronage in Comparative Perspective : Public Support for the Arts in France, Germany, Norway, and Canada, *The Journal of Arts Management Law and Society*, Winter 1998, n° 27-4, p. 247-263.

<sup>3</sup> Philippe URFALINO, L'échec d'une contre-politique culturelle. La Fédération nationale des centres culturels communaux, 1960-1965 dans Pierre-Michel MENGER et Jean-Claude PASSERON (Dir.), *L'art de la recherche. Essais en l'honneur de Raymonde Moulin*, Paris, La Documentation française, 1994, p. 367-392 ; repris dans *L'invention de la politique culturelle*, Paris, La Documentation française, 1996, p. 131-159.

<sup>4</sup> Cette lecture sera notamment avancée par les contempteurs du ministère de la Culture. Voir les premières pages de Marc FUMAROLI, *L'Etat culturel. Essai sur une religion moderne*, Paris, Editions de Fallois, 1991.

<sup>5</sup> Voir notre mise au point historiographique : Philippe POIRRIER, L'histoire des politiques culturelles des villes, *Vingtième siècle, revue d'Histoire*, janvier-mars 1997, n° 53, p. 129-146.

Examiner la genèse du partenariat entre l'Etat et les villes revient à reprendre, dans une perspective diachronique, l'histoire croisée de l'affirmation de l'Etat culturel et de la formalisation des politiques culturelles municipales.

## Sous le signe de l'Etat modernisateur

### La centralité de l'Etat culturel

En créant un ministère des Affaires culturelles, la République gaullienne affirme, avec Malraux, la centralité de l'Etat culturel. Ce rôle central s'inscrit *de facto* au sein du mode de fonctionnement du système politico-administratif français. Trois principes complémentaires fondent la présence de l'Etat central : seule la coordination centrale peut initier une politique publique ; seul l'Etat possède la capacité d'arbitrer entre l'intérêt général et les intérêts particuliers ; seule la raison centrale peut orienter l'action de la société civile locale en faisant prévaloir le bon sens contre l'approximation, l'impéritie ou le népotisme. Les relations entre l'administration et la société politique locale sont fermement bornées par l'intervention de l'Etat à travers les préfets. Un triple pouvoir de contrôle, d'arbitrage entre collectivités et groupes sociaux, d'expertise technique pèse sur l'autonomie des collectivités locales<sup>6</sup>.

Le jeune ministère des Affaires culturelles n'échappe pas à ce cadre général. En 1968, Antoine Bernard, directeur de cabinet d'André Malraux, affirme avec force le rôle premier de l'Etat :

« Parce qu'il est, de loin, la plus forte organisation du pays, l'Etat peut, seul, donner au mouvement qu'appelle une telle finalité la puissance et l'ampleur indispensables pour que la nouvelle politique de la culture ait une chance d'influer si peu que ce soit sur notre civilisation. [...] Parce qu'il est devenu un immense appareil anonyme à l'échelle de tout le pays, dont les agents tendent à se confondre avec la masse et dont la vie est en grande partie autonome, l'Etat reflète de moins en moins une hiérarchie sociale déterminée et peut, plus facilement, engager une action qui est par essence égalitaire et négatrice de toute hiérarchie sociale traditionnelle. Et l'Etat est aussi le mieux placé pour assurer non seulement la liberté de création, mais la liberté de proposition et de choix dans la qualité, qui est la pierre angulaire de la nouvelle politique de la culture. »

Cet Etat impartial et libéral se doit de donner les principales impulsions. De plus, il doit assumer des actions exemplaires tout en contrôlant des municipalités jugées peu aptes à incarner de manière autonome cette politique culturelle :

« Celle-ci [cette puissante volonté politique] ne peut naître dans une masse encore aliénée sur le plan de l'esprit. D'où le contrôle décisif des relais et, notamment, des communes, tant que les responsables municipaux n'auront pas pris conscience de la vraie nature du problème culturel à notre époque, et de l'importance de l'enjeu, la nouvelle finalité culturelle de la Collectivité restera une gageure. [...] Il nous semble que l'Etat doit principalement : garantir partout la liberté de création, de proposition et de choix ; viser à l'exemplarité dans tout ce qui dépend directement de lui ; susciter, là où ni les collectivités publiques, ni d'autres organismes n'agissent dans le sens de la nouvelle politique de la culture, des actions qui servent à la fois de témoins, de pilotes et de recours ; inciter les mêmes à agir dans le sens de cette politique<sup>7</sup>. »

Dans les domaines artistiques et culturels, la prégnance administrative de l'Etat est renforcée par une représentation dominante qui disqualifie les prétentions culturelles de la province. Le succès de la formule malracienne, « ce mot hideux de province », en porte

<sup>6</sup>. A partir de l'analyse classique de : Pierre GREMION et Jean-Pierre WORMS, « L'Etat et les collectivités locales », *Esprit*, Janvier 1970, p. 20-35 et Pierre GREMION, *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976, 477 p.

<sup>7</sup>. Antoine BERNARD, *Le ministère des Affaires culturelles et la mission culturelle de la collectivité*, mars 1968, Paris, La Documentation française, 1989, p. 28-30.

témoignage<sup>8</sup>. La genèse de cette hiérarchie culturelle n'est pas nouvelle : elle puise ses racines dans la construction de l'Etat moderne à partir du XVIIe siècle et ce clivage, territorial et social, constamment retravaillé, appartient au sens commun<sup>9</sup>.

Cette centralité de l'Etat culturel n'implique pas une vision totalement jacobine. Au sein même de l'administration centrale du ministère des Affaires culturelles, le Service des Etudes et des Recherches, organisme né en 1963 et issu de la planification, est davantage ouvert aux réalités locales. Les liens tissés — en Avignon notamment<sup>10</sup> — entre Augustin Girard, chef du SER, et quelques élus pionniers permettent de sensibiliser les responsables de l'administration du ministère de la Culture aux réalités des sociétés culturelles urbaines. En retour, le SER plaide pour une planification des politiques culturelles locales et contribue à forger, avec l'aide de chercheurs-militants, des outils d'analyse budgétaire au service des élus. La démarche se veut pédagogique. En 1967, Augustin Girard souligne que l'administration municipale doit se spécialiser et se professionnaliser en se dotant d'une commission municipale culturelle, d'un adjoint chargé de ce secteur et d'animateurs correctement formés. Il s'agit aussi d'affirmer le statut de la culture dans la commune :

« La culture, dans une commune, ce n'est pas « les fêtes ». Il y a une spécificité de l'action culturelle que le second devoir de la commune est de reconnaître hautement : bien des élus n'osent pas affirmer le droit à la culture comme s'il s'agissait du luxe et du superflu ; la culture est un besoin, et peut être le premier besoin du jeune, car elle est l'affirmation de la dignité et du sens de la vie. Mais si la culture ne doit pas être rabaissée, elle ne doit pas non plus être confinée aux aristocraties, quelles qu'elles soient (il n'y a pas que l'aristocratie de l'argent, il y a aussi celle du savoir — les enseignants, ou même celle du cœur — les militants). La culture ne doit pas être l'affaire des élites cultivées, ni des élites militantes, qui n'ont pas besoin qu'on s'occupe d'elles, mais elle doit être proposée à tout homme dans la commune<sup>11</sup>. »

Au-delà des différences d'appréciation — notamment la plus ou moins grande autonomie laissée aux élus locaux et aux militants de l'éducation populaire —, les acteurs du jeune ministère des Affaires culturelles adhèrent à la philosophie de la planification démocratique à la française. Le Plan, qui compte un volet culturel depuis 1961, incarne une modernisation sociale caractérisée par une anticipation de l'Etat sur la société. L'Etat anticipateur obtient aux débuts des années soixante le soutien des élites modernisatrices — réseaux de la « gauche moderne », syndicalistes, sociologues-militants — et porte un projet de rupture avec les Beaux-Arts. Mai 68 va rompre cette alliance et traduit l'échec des élites modernisatrices<sup>12</sup>.

<sup>8</sup>. Il s'agit des dernières lignes du discours prononcé par Malraux lors de l'inauguration de la maison de la culture d'Amiens (19 mars 1966) : « Il n'y a pas, il n'y aura pas de maisons de la culture sur la base de l'Etat ni d'ailleurs de la municipalité ; la maison de la culture, c'est vous. Il s'agit de savoir si vous voulez le faire ou si vous ne le voulez pas. Et, si vous le voulez, je vous dis que vous tentez une des plus belles choses qu'on ait tentées en France, parce qu'alors, avant dix ans, ce mot hideux de province aura cessé d'exister en France. » L'année suivante, E.-J. Biasini offre une exégèse afin de ne pas froisser les susceptibilités locales : « Il s'agit bien entendu du sens donné parfois à Paris au mot de province et non pas de sa signification respectueuse de la personnalité de chacune des régions de notre pays. Bien au contraire l'action culturelle doit exalter l'originalité profonde de chacune de nos provinces, tant il est vrai qu'une culture suppose une bonne terre et de profondes racines. » (Emile-Jean BIASINI, « Nouvelles pierres, jeunes esprits : sur les maisons de la culture et quelques autres », *Demain les communes. Regards sur la France*, avril 1967, n° 36, p. 239-246).

<sup>9</sup>. Jocelyne GEORGE, *Paris Province de la Révolution à la mondialisation*, Paris, Fayard, 1998, 285 p.

<sup>10</sup>. Philippe POIRRIER, « De l'expérience à l'exemplarité. Les élus locaux aux Rencontres d'Avignon (1964-1970) » dans Vincent DUBOIS (Dir.), *Politiques locales et enjeux culturels. Les clochers d'une querelle, XIXe-XXe siècles*, Paris, La Documentation française-Comité d'histoire du ministère de la Culture, 1998, p. 255-279.

<sup>11</sup>. Augustin GIRARD, « Une tâche nouvelle pour les communes : "l'action culturelle" », *Demain les communes. Regards sur la France*, avril 1967, n° 36, p. 233-238. Texte publié dans Philippe POIRRIER, *Les politiques culturelles en France*, Paris, La Documentation française, 2002, collection « Retour aux textes ».

<sup>12</sup>. Pierre GREMION, « L'échec des élites modernisatrices », *Esprit*, novembre 1987, p. 3-8 et Jacques CAPDEVIELLE et René MOURIAUX, *Mai 1968 : l'entre-deux de la modernité, histoire de trente ans*, Paris, PFNSP, 1988, p. 56-89.

## Une faible territorialisation

La toute-puissance de l'Etat culturel doit être relativisée. L'historien ne doit pas succomber trop vite aux pièges des représentations construites par les contemporains. En premier lieu, cet Etat culturel en construction demeure fragile. La décennie Malraux s'achève certes par la pérennité de la structure ministérielle mais cette victoire — contre les Finances et l'Education nationale — ne doit pas masquer le bricolage administratif et la forte dose de militantisme qui caractérisent l'action de l'entourage du ministre-écrivain.

Pour notre propos, l'essentiel demeure la faible territorialisation du ministère des Affaires culturelles. A l'échelle des villes, l'Etat fait figure d'absent. Le contrôle technique des grands établissements culturels (musées, conservatoires, bibliothèques...) conduit à une rhétorique paternaliste de peu d'efficacité compte tenu de la rareté des transferts financiers<sup>13</sup>. La politique culturelle de l'Etat reste fondamentalement marquée par le poids des institutions culturelles parisiennes. Quant au réseau de la décentralisation théâtrale, conforté au début des années soixante, il demeure perçu comme un réseau national et il faut attendre le début de la décennie suivante pour voir les villes s'approprier ces scènes et participer de manière plus sensible à leur financement.

**Subventions accordées aux centres dramatiques, de 1959 à 1965**

	Etat	Collectivités locales
Comédie de Saint-Etienne	3 132 000 f	395 058 f
Grenier de Toulouse	2 466 360 f	197 200 f
Théâtre de la Cité	2 811 200 f	446 400 f
Comédie de Provence	2 340 000 f	207 350 f
Centre dramatique du Nord	2 110 000 f	510 205 f
Comédie de l'Ouest	2 274 930 f	542 200 f
Comédie de Bourges	810 000 f	366 000 f
Comédie de l'Est	5 229 800 f	449 685 f
	21 174 290 f (87,17%)	3 114 098 f (12,84 %)

Source : Ministère des Affaires culturelles

Les villes n'ont d'ailleurs pas attendu la manne étatique pour intervenir dans les domaines artistiques et culturels. Depuis le XIXe siècle, elles financent seules les principaux établissements culturels et soutiennent — souvent modestement — les associations culturelles locales. La sociologie des élites locales explique le maintien de politiques des Beaux-Arts. Les associations d'éducation populaire, largement autonomes des pouvoirs locaux, assurent une animation culturelle colorée de militantisme. Elles vivront la création du ministère des Affaires culturelles comme un espoir vite déçu<sup>14</sup>.

L'Etat culturel est également fragilisé par la faiblesse de ses échelons déconcentrés. Seule l'administration des monuments historiques fonctionne, depuis la création des conservations régionales des monuments historiques au cours des années cinquante, dans cette logique-là.

<sup>13</sup>. Voir les nombreux exemples donnés par Anne-Marie BERTRAND, *Les villes et leurs bibliothèques : légitimer et décider (1945-1985)*, Paris, Editions du Cercle de la librairie, 1999.

<sup>14</sup>. L'Etat et la Culture, *Affrontement*, octobre 1962, n° 21, 80 p. et Jacques CHARPENTREAU, *Pour une politique culturelle*, Paris, Editions Ouvrières, 1966, 230 p. Voir également, les prises de position des militants de l'Education populaire au cours des Rencontres d'Avignon de 1964 à 1970 : Philippe POIRRIER (Présenté par), *La naissance des politiques culturelles et les Rencontres d'Avignon (1964-1970)*, Paris, Ministère de la Culture, 1997, 570 p.

Les conservateurs régionaux des monuments historiques incarnent la toute-puissance de l'Etat et sont véritablement présents sur le terrain<sup>15</sup>. En 1963, la création des Comités régionaux des affaires culturelles traduit un réel infléchissement, de même que cinq ans plus tard, la nomination des premiers directeurs régionaux des Affaires culturelles (DRAC)<sup>16</sup>. Mais, l'impact sur le terrain de ses premières mesures de déconcentration n'est pas toujours perceptible une décennie plus tard<sup>17</sup>. Paradoxalement, les fonctionnaires d'Etat présents sur la scène urbaine sont issus des corps du patrimoine (musées et bibliothèques classés, monuments historiques et archives départementales), demeurent le plus souvent au cœur du fonctionnement des réseaux académiques (sociétés savantes) et privilégient, sauf exception, une approche culturelle assez éloignée des perspectives nouvelles qu'incarnent Malraux et le ministère des Affaires culturelles.

### Les maisons de la culture : un partenariat inégal

Cette politique de rupture avec les Beaux-Arts se dote d'un « instrument » avec les maisons de la culture. L'objectif est certes pour une part territorial : la volonté de décentralisation territoriale, de couverture uniforme du territoire, de réduction de l'hégémonie parisienne est avancée à plusieurs reprises par Emile Biasini<sup>18</sup>. L'essentiel est de matérialiser l'action culturelle défendue par le ministère. L'analyse de l'échec de la décentralisation lyrique proposée par Emile Biasini est éclairante. La logique décentralisatrice n'est pertinente que si elle s'accompagne d'une action culturelle qui vise à élargir le public<sup>19</sup>. A ce titre, la maison de la culture est avant tout au service de « l'Etat esthétique »<sup>20</sup>.

<sup>15</sup>. Voir notamment : *Jubilé Michel Parent. Une vie au service du patrimoine*, Paris, Comité des amis de Michel Parent-Comité d'histoire du ministère de la culture, 1998, 163 p.

<sup>16</sup>. Jean-Luc BODIGUEL, *L'implantation du ministère de la culture en région. Naissance et développement des directions régionales des affaires culturelles*, Paris, La Documentation française-Comité d'histoire du ministère de la Culture, 2000.

<sup>17</sup>. Prenons l'exemple de la Bourgogne. La situation de départ est fragile : les rapports annuels d'activité des Correspondants Régionaux des Affaires Culturelles insistent tous, depuis les années soixante, sur la faible cohérence des services de l'Etat en région. Les réunions sont rares, pas toujours annuelles. De plus, les services installés en région ont essentiellement des relations avec les directions centrales du Ministère et très peu entre eux. Si à Dijon, le regroupement des services — une quarantaine d'agents du Ministère — dans deux hôtels particuliers effectué à partir de 1972 constitue l'amorce d'un véritable service régional déconcentré, le fonctionnement réel demeure marqué par de longs héritages où se conjuguent centralisme et sectorisation. En 1973, Jean Mougin — la fonction de correspondant est, depuis l'origine en 1963, toujours occupée par le Conservateur Régional des Bâtiments de France — souligne, à propos de son rapport annuel, qu'il « n'a absolument pas les moyens d'obtenir tous les renseignements nécessaires à la synthèse demandée » et d'ajouter : « il serait souhaitable que la régionalisation se fasse dans la région et non pas à Paris ». En 1979, le bilan tiré par Edouard Pommier, directeur régional des Affaires Culturelles, est, lui aussi, sans complaisance : « Il apparaît que le CRAC s'est cantonné jusqu'ici dans un rôle plutôt formel et que ses réunions n'ont donné lieu qu'à des échanges de vue sans aucune conséquence pratique. Sa seule activité concrète a été d'élire un représentant au Comité Economique et Social. » (Philippe POIRRIER, *Municipalité et culture au XXe siècle : des Beaux-Arts à la politique culturelle. L'intervention de la municipalité de Dijon dans les domaines artistiques et culturels, 1919-1995*, Université de Bourgogne, thèse d'Histoire, 1995, p. 348-349).

<sup>18</sup> Emile-Jean BIASINI, *Action culturelle, an I*, octobre 1962.

<sup>19</sup> Le passage d'*Action culturelle, an I* mérite d'être cité : « Dans ce domaine plus que dans tout autre, la France est faite d'une tête énorme et d'un corps cacochyme. Alors que la décentralisation administrative et économique a, dans l'autres ordres, modifié profondément un état autrefois identique, alors que la décentralisation de l'enseignement est très avancée, le monde de la culture demeure soumis aux règles de la plus grande concentration, qu'il favorise d'ailleurs par sa recherche de confrontation et sa sensibilité au climat, ce qui signifie que toute action décentralisatrice requiert ici la prudence. La double nature, dramatique et lyrique, de la décentralisation théâtrale appelle d'ailleurs la réflexion. Au succès magnifique de la décentralisation dramatique répond ce qu'il faut bien qualifier d'échec, dans le domaine lyrique. Or, la première s'est accompagnée de la conquête d'un public nouveau, alors que l'autre s'est limitée à l'insufflation d'un peu d'oxygène à des formes d'activité et à des méthodes qui procèdent de la pure tradition conservatrice. On peut conclure que la décentralisation n'est pas en soi une panacée, mais qu'elle doit à l'extension territoriale des activités ajouter l'intensité d'une démarche sociale brisant en profondeur les structures sur lesquelles repose l'univers du loisir et

Surtout, les maisons de la culture inventent une forme de partenariat entre l'Etat et les villes<sup>21</sup>. La formule de co-gestion — parité du financement entre l'Etat et la ville à l'investissement comme au fonctionnement — présente des avantages pour les deux parties. La parité est d'abord un choix politique étatique permettant d'assurer la liberté du directeur de la maison de la culture : « En outrant les mots, disons qu'il faut neutraliser l'un par l'autre les deux dangers d'impérialisme [l'Etat] et de démagogie [la municipalité] », souligne Biasini dans *Action culturelle, an I*. De plus, l'Etat peut traduire son projet d'action culturelle tout en partageant les risques financiers alors même que le budget du ministère reste modeste. D'ailleurs, la stabilisation financière de 1963 fera revoir à la baisse le projet des maisons de la culture tel qu'il avait été initialement présenté à la Commission du IV<sup>e</sup> Plan en 1961<sup>22</sup>. Pour les villes, la clef de financement est particulièrement attractive pour celles qui souhaitent se doter d'un équipement culturel. La plupart des salles de spectacle datent du siècle précédent — des théâtres à l'italienne conformes aux sociabilités bourgeoises<sup>23</sup> — et plusieurs villes voient dans les maisons de la culture l'opportunité de moderniser leurs équipements. Bien plus, le projet d'action culturelle n'est pas toujours clairement compris par les élus. Les difficultés proviennent de la formule de gestion qui doit permettre d'assurer la liberté de l'équipe artistique :

« Pour garantir la qualité, l'universalité, la neutralité et l'objectivité, éliminer les risques d'accaparement, d'utilisation partisane, de dirigisme et de démagogie, l'action culturelle s'est placée sur le plan d'une transcendance absolue de tous les facteurs de division, de discrimination ou de particularisme. [...] L'immeuble est municipal, mais la gestion en est confiée à une association dans laquelle l'Etat et la collectivité ont un nombre égal de représentants, sans pour autant déterminer ensemble la majorité, qui est assurée à des personnalités indépendantes appelées par des tuteurs pour gérer l'entreprise. Ces personnalités sont soigneusement choisies pour refléter harmonieusement tant le visage de la collectivité dans toutes ses expressions et dans tous ses besoins, que l'exigence de qualité dans le niveau des manifestations. [...] Le petit parlement culturel local ainsi constitué s'est tout de suite établi sur le plan le plus général, comme symbole d'une vocation universelle à l'usufruit du patrimoine culturel et à son enrichissement.<sup>24</sup> »

L'optimisme d'Emile-Jean Biasini se heurte aux réalités locales. La crise s'ouvre à Caen dès 1964, puis à Thonon-les-Bains. La maison de la culture de Saint-Etienne est municipalisée avant même son ouverture. La crise, ouverte en mai 1966, entre Jean Dasté et Michel Durafour, sénateur-maire de la ville et président de la Fédération nationale des centres culturels communaux (FNCCC), témoigne des difficultés de ce partenariat vécu par certains élus comme une perte de contrôle et une atteinte à la démocratie municipale<sup>25</sup>. Mai 68 déstabilise d'autres établissements : Gabriel Monnet, par exemple, doit quitter Bourges.

---

du divertissement. La situation n'est donc pas si simple, ce qui explique et justifie toute l'importance donnée au caractère pragmatique de l'entreprise qui se donne pour but cette véritable révolution ».

<sup>20</sup>. Philippe URFALINO, *L'invention de la politique culturelle*, Paris, Comité d'histoire du ministère de la Culture-La Documentation française, 1996, 361 p.

<sup>21</sup>. Emile-Jean BIASINI, *Action culturelle, an I*, octobre 1962.

<sup>22</sup>. La Commission du IV<sup>e</sup> Plan avait retenu, à titre expérimental, vingt implantations sous des rubriques diverses : Métropoles régionales à rayonnement national et international (Lyon, Marseille, Strasbourg, Bordeaux), Métropoles régionales (Rennes, Caen); Cité industrielle (Saint-Etienne); Centres de régions industrielles, marchés ruraux traditionnels (Longwy, Valenciennes, Pau, Reims, Bourges, Nevers, Amiens, Chalon-sur-Saône, Angers); Grands ensembles satellites (Firminy, Sarcelles, Créteil) ; Milieu rural (Mende) ; Centre de tourisme à vocation régionale (Thonon-les Bains). Le quatrième Plan (1961-1965) ne sera réalisé qu'à 45 % des prévisions financières (53,84 millions sur 128,6 millions). Seules quatre maisons de la culture furent édifiées : Le Havre (1961), Caen (1963), Théâtre de l'Est Parisien (1963) et Bourges (1963).

<sup>23</sup>. Marie-France CUSSINET, « Théâtres de province (1870-1914) », *Cahiers d'histoire*, 1997, n° 2, p. 267-296.

<sup>24</sup>. Emile-Jean BIASINI, *Nouvelles pierres, jeunes esprits : sur les maisons de la culture et quelques autres, Demain les communes. Regards sur la France*, avril 1967, n° 36, p. 239-246.

<sup>25</sup>. L'action de la FNCCC n'est pas négligeable. Née en 1960, fortement imprégnée de l'idéologie communale, elle joue un rôle de sensibilisation auprès des élus et a de la sorte contribué à construire et légitimer l'existence de politique culturelle municipale dotée de budget, d'élus et de service spécifiques. La croissance du nombre des municipalités et des Centres culturels communaux adhérents (50 en 1960, 104 en 1964, 233 en 1968) confirme la

Equipements permettant la mise en œuvre de la philosophie esthétique de Malraux, au service d'une conception jacobine du service public, les maisons de la culture laissent peu de place à la légitimité des maires en matière de politique culturelle<sup>26</sup>. Mais par leur caractère d'exemplarité, et les débats qu'elles ont suscités, les maisons de la culture ont sans doute joué un rôle non négligeable dans la prise de conscience des questions culturelles par les villes<sup>27</sup>. D'autres villes, comme Annecy<sup>28</sup>, demeurent à l'écart de la politique impulsée par le ministère des Affaires culturelles, et continuent de privilégier un partenariat avec les associations locales et les fédérations des mouvements d'éducation populaire<sup>29</sup>.

## Un partenariat recherché par un Etat fragilisé

### Le moment Duhamel

Le ministère Duhamel (1971-1973) se traduit par une unification et une rationalisation de l'administration centrale et une lente mise en place des services extérieurs (DRAC). Le souhait de l'interministérialité s'incarne dans le Fonds d'intervention culturelle (FIC) et un partenariat mené avec la DATAR. Les villes nouvelles et les villes moyennes apparaissent comme des territoires privilégiés. Pour les villes moyennes, la perspective d'un partenariat avec l'Etat est même esquissée. D'une manière générale, les dépenses culturelles des villes, étudiées par la FNCCC et le SER, sont désormais perçues comme un relais possible pour l'Etat. Dès décembre 1971, Jacques Duhamel évoque au Sénat l'idée de « véritables contrats » qui pourraient se conclure entre les communes et le ministère afin de rationaliser les relations entre l'Etat et les villes<sup>30</sup>. Cette idée de partenariat — présente également dans le rapport de la Commission des affaires culturelles du VI<sup>e</sup> Plan — traduit une nouvelle perception des rapports entre l'Etat et les villes<sup>31</sup>.

---

représentativité de la Fédération. La FNCCC propose un modèle alternatif à celui que préconise le ministère des Affaires culturelles. L'opposition ministère des Affaires culturelles/FNCCC recouvre en partie la tension entre une acception élitiste et une acception populaire de la culture ouverte aux courants issus de l'éducation populaire, entre la prédominance de la volonté centrale et l'expression des pratiques à la base. (Philippe URFALINO, « L'échec d'une contre-politique culturelle. La Fédération nationale des centres culturels communaux, 1960-1965 » dans *L'art de la recherche. Essais en l'honneur de Raymonde Moulin*, Paris, La Documentation française, 1994, p. 367-392 et Vincent DUBOIS, « Pour la culture contre l'Etat ? La Fédération nationale des centres culturels communaux au début des années soixante » dans *Jalons pour l'histoire des politiques culturelles locales*, Paris, Comité d'histoire du ministère de la Culture-La Documentation française, 1995, p. 51-82).

<sup>26</sup> Jean-Claude Marrey, écarté de la maison de la culture d'Amiens en 1964, souligne également toute une série d'incompréhensions réciproques : « l'équipe d'administrateurs de la France d'Outre-Mer, chargée de la politique Malraux, ignorait tout, ou presque, des collectivités locales, lesquelles ignoraient tout (sauf les mythiques Cloches de Corneville) de la production théâtrale et culturelle, et les directeurs-animateurs en général (les Marrey en particulier) ignoraient tout, ou presque, de la mécanique communale. Je le découvris plus tard à Grenoble (grâce à Bernard Gilman), à Yerres (grâce à Paul Chaslin) et à Brie-Comte-Robert (où je fus à mon tour conseiller municipal). » (Jean-Claude MARREY, « Le mot hideux de province » dans Robert ABIRACHED (Dir.), *La décentralisation théâtrale, 2, les années Malraux, 1959-1968*, Paris, Actes Sud, 1993, p. 141-144.)

<sup>27</sup> Nous suivons le témoignage de Guy BRAJOT, « Les premières années des maisons de la culture » dans Augustin GIRARD et Geneviève GENTIL (Dir.), *Les affaires culturelles au temps d'André Malraux, 1959-1969*, Paris, La Documentation française, 1996, p. 63-78.

<sup>28</sup> Philippe CALLE, *Pouvoir et culture dans une ville moyenne. Annecy 1965-1983*, Thèse de science politique, Université Lumière Lyon 2, 2008.

<sup>29</sup> Sur le rôle majeur de la Fédération française des Maisons des jeunes et de la culture : Laurent BESSE, *Les MJC. De l'été des blousons noirs à l'été des Minguettes, 1959-1981*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2008.

<sup>30</sup> Voir Le projet de loi de finances pour 1972, Sénat, le 3 décembre 1971. Texte publié dans Jacques DUHAMEL, *Discours et écrits*, Paris, La Documentation française, 1993, p. 145-149.

<sup>31</sup> Geneviève GENTIL, Augustin GIRARD, Jean-Pierre RIOUX et Jean-françois SIRINELLI (Dir.), *Les affaires culturelles au temps de Jacques Duhamel. 1971-1973*, Paris, La Documentation française-Comité d'histoire du ministère de la Culture, 1995.

En 1975, Jacques Rigaud, ancien directeur de Cabinet de Jacques Duhamel, synthétise l'état d'esprit qui a commandé l'action du ministère Duhamel : le rôle fondamental et subsidiaire de l'Etat associé à la nécessité d'un partenariat stable avec les collectivités locales. Au passage, Jacques Rigaud stigmatise une pratique administrative somme toute encore dominante :

« On ressent toujours quelque malaise quand on voit des missions de fonctionnaires se pencher sur le sort des villes avec l'autorité prétentieuse de Diafoirus appelés en consultation. Le renouveau culturel des villes, les expériences que l'on y fait ne sont jamais imposés de l'extérieur, mais résultent pratiquement toujours d'initiatives locales ; les municipalités les soutiennent avec une ardeur inégale ; mais rien de durable ne se fait sans leur concours.<sup>32</sup> »

Pour la première fois, le ministre des Affaires culturelles, député-maire d'une ville moyenne (Dole) et responsable d'un groupe pivot de la majorité gouvernementale, envisage d'engager l'Etat culturel vers un partenariat avec les collectivités locales. Le ministre, soucieux de la bonne marche du ministère, n'éclipse pas l' élu local. L'Etat partenaire pointe derrière le traditionnel Etat tutélaire.

### Les chartes culturelles

La parenthèse Druon refermée<sup>33</sup>, Michel Guy s'inscrit avec volontarisme dans la perspective ouverte par le ministère Duhamel<sup>34</sup>. Le dispositif des chartes culturelles traduit une inflexion majeure dans les modes de relations entre l'Etat et les villes. Mobiliser les élus (et les budgets) locaux par la concertation, casser les clivages sectoriels, affirmer le caractère global d'une politique culturelle et mener une programmation budgétaire pluriannuelle sont les principaux objectifs que se donne cette « nouvelle approche de la politique culturelle » (Michel Guy).

Le secrétaire d'Etat à la Culture souhaite une concrétisation rapide de la politique des chartes culturelles et l'empirisme des services ministériels vise essentiellement à permettre au plus vite une série de signatures. Effectué au niveau du cabinet de Michel Guy, le choix des villes privilégie dès lors des villes déjà engagées dans une politique culturelle volontariste (Bordeaux et Grenoble par exemple) ou acceptant de saisir l'opportunité de la charte<sup>35</sup>. Dijon, par exemple, appartient à cette seconde catégorie de villes qui voient dans la charte un moyen de financer quelques équipements culturels d'envergure. Une analyse des premières chartes signées en 1975 — Angers (17 juillet 1975), Bordeaux (23 mai 1975), Grenoble (20 mai 1975), Lyon (14 novembre 1975), Marseille (18 juillet 1975), Strasbourg (12 juin 1975) et Toulouse (30 juillet 1975) — montre que ces chartes, exceptée celle de Grenoble davantage

<sup>32</sup>. Jacques RIGAUD, *La culture pour vivre*, Paris, Gallimard, 1975.

<sup>33</sup>. A Dijon, Jean-François Bazin, journaliste et adjoint de la municipalité dirigée par le gaulliste Robert Poujade, évoque, à la veille de la visite de Michel Guy, le passage un an plus tôt de Maurice Druon : « La dernière fois qu'un ministre des Affaires culturelles rendit visite à Dijon, c'était Maurice Druon. Superbe dans ce rôle de composition et sous son chapeau à larges bords, détaché des réalités ainsi qu'il convient à ceux qu'elles ne concernent guère, le biographe de Zeus avait parcouru la ville à pas lents, comme s'il n'était venu que pour s'y promener. De crédits, point. Le commerce des dieux avait rendu Maurice Druon familier du vent. Ce fut, néanmoins, un agréable moment, riche de références à l'architecture italienne et de citations empruntées à des auteurs qu'on néglige à tort de nos jours ». (*Le Bien Public*, 8 novembre 1974).

<sup>34</sup> Michèle DARDY-CRETIN, *Michel Guy, secrétaire d'Etat à la culture, 1974-1976. Un innovateur méconnu*, Paris, Comité d'histoire du ministère de la Culture-La Documentation française, 2007.

<sup>35</sup>. Archives nationales. Centre de Fontainebleau (840 754 /0043) : Compte rendu des réunions du groupe d'action régionale. 16 janvier, 21 janvier et 19 septembre 1975. La couleur politique des villes n'est donc pas déterminante. En revanche, l'échec de certaines négociations peut être lié à des considérations partisans. Ainsi, le Président de la République n'est sans doute pas totalement étranger à l'arrêt de la négociation avec la municipalité de Clermont-Ferrand, dirigée par le socialiste Roger Quilliot.

tournée vers l'animation<sup>36</sup>, visent à conforter les équipements culturels de métropoles d'équilibre<sup>37</sup>. A partir de 1976, les chartes sont moins coûteuses<sup>38</sup>, plus diversifiées dans leur programme et mieux reliées aux politiques sectorielles du ministère. Si on excepte Reims et La Rochelle, elles seront signées avec des cantons, des départements, des régions et des syndicats mixtes de Parcs naturels régionaux. Dès 1976, l'évaluation du groupe culture du VIIe Plan témoigne des limites de la formule :

« Le contenu des chartes signées en 1975 avec 7 grandes villes se révèle assez décevant par rapport à ces objectifs. Si elles apportent une certaine clarification des relations entre l'Etat et la ville consignée en ce qu'elles font le bilan des efforts financiers respectifs, elles ne semblent avoir conduit ni à une transformation réelle des relations de part et d'autre ni à la promotion d'une politique globale de développement culturel et *a fortiori* d'innovation.

Pour que la politique contractuelle entraîne un véritable changement, il faudrait admettre qu'elle soit davantage finalisée sur les objectifs prioritaires qui auront été définis de concert, l'aide de l'Etat se modulant par rapport à ces objectifs en fonction des critères à négocier en commun et non en fonction de traditions propres à chaque secteur culturel. Il faudrait également que l'Etat puisse s'engager pour plusieurs années.<sup>39</sup> »

L'innovation administrative réside moins dans l'impact réel de ces quelques chartes sur les villes<sup>40</sup> que dans la prise en compte par l'administration centrale d'une politique de partenariat qui transcende les seules logiques sectorielles. Dès 1976, l'Etat met fin à cette procédure de contractualisation pour des raisons essentiellement financières. Dans un contexte budgétaire plus difficile, l'Etat peine à assumer les engagements des premières signatures. De surcroît, Françoise Giroud, qui succède à Michel Guy en août 1976, ne souhaite pas poursuivre une politique pas toujours bien vécue par les directions sectorielles du ministère<sup>41</sup>.

Parallèlement, le SER continue de sensibiliser les municipalités aux vertus d'une politique culturelle planifiée<sup>42</sup>. Les enquêtes sur le terrain local — la collaboration avec Grenoble, Annecy et Yerres perdure — conduisent à l'élaboration d'outils d'analyse et de guides au service des élus et des acteurs de la vie culturelle locale<sup>43</sup>. La création, en mai 1979, d'une mission de développement culturel (MDC) confirme la volonté de renforcer la coordination

<sup>36</sup>. La charte de Grenoble est l'occasion d'une évaluation de « dix ans de politique culturelle », menée avec l'aide du SER.

<sup>37</sup>. *Une nouvelle politique d'aménagement culturel du territoire. Les chartes*. Paris, Secrétariat d'Etat à la Culture, 1976.

<sup>38</sup>. Les huit chartes d'équipements signées en 1975 n'ont pas pour autant lourdement affecté le budget du secrétariat d'Etat à la Culture : à la fin de l'exercice budgétaire, elles n'interviennent que pour 7 % en investissement et 6 % en fonctionnement du budget total ministériel. (Archives nationales. Centre de Fontainebleau (840 754 /0043) : Comptes rendus des réunions du groupe d'action régionale).

<sup>39</sup>. *Rapport du groupe culture du VIIe Plan*, Paris, Commissariat général du Plan-Secrétariat d'Etat à la Culture, avril 1976, p. 105.

<sup>40</sup>. Gilles SAVARY, « Eléments pour une réflexion sur la politique des chartes culturelles à la lumière du cas bordelais », *Revue d'économie régionale et urbaine*, 1981, n°2, p. 162-179 et Philippe POIRRIER, Politiques culturelles et territoires : la contractualisation à l'épreuve. Les relations entre la ville de Dijon et l'Etat, des années soixante-dix à nos jours dans Annie BLETON-RUGET, Benoît CARITEY et Françoise FORTUNET (Dir.), *Producteurs de territoires. Conjonctures, acteurs, institutions, XIXe-XXe siècles*, Dijon, Editions Universitaires de Dijon, 2003, p. 114-132.

<sup>41</sup>. Voir les témoignages de Jean Castarède (DAG), Alain Auclair (responsable de la division d'action régionale créée au sein de la DAG pour mener à bien la politique des chartes culturelles), Nancy Bouche (lui succède en juin 1976) et Jacques Charpillon recueillis par le Groupe Histoire des DRAC du Comité d'histoire du ministère de la Culture, séance du 29 mars 1996.

<sup>42</sup>. P. GAUDEZ et M.-C. SERRES, *Planification de l'action culturelle locale*, Paris, Secrétariat d'Etat à la Culture, 1976, 53 p. Voir aussi le texte d'une conférence donnée à la 19<sup>e</sup> session des conférences d'enseignement supérieur d'administration municipale de l'Association des Maires de France : Augustin GIRARD, Les politiques culturelles communales : une compétence nouvelle, *Culture et Communication*, mai 1978, n° 8, p. 46-54.

<sup>43</sup>. *Projet de manuel sur les politiques culturelles locales*, Paris, SER-Groupe d'élus des villes pour le renouveau de l'action municipale, 1976, 13 p. et Geneviève GENTIL (Dir.), *L'action culturelle dans la commune*, Paris, Vie Publique SA, 1979, 463 p. (Collection « La Bibliothèque des communes », n° 9).

horizontale du ministère. La MDC est notamment chargée de gérer la politique des chartes culturelles, gestion extraite de la Direction de l'administration générale pour lui conférer une plus large autonomie. Pour autant, la faiblesse des moyens attribués à cette mission — René Gachet, chef de la MDC de 1979 à 1981, évoque une « pauvreté chronique » — souligne les limites de la volonté politique<sup>44</sup>. L'Etat culturel de la fin du septennat giscardien n'est que l'ombre du Leviathan dénoncé par certain. Avec Françoise Giroud, Michel d'Ornano et Jean-Philippe Lecat, on assiste à un démantèlement discret, mais déterminé, du système rêvé par André Malraux.

### La territorialisation des politiques municipales

Le partenariat Etat-collectivités locales naît dans une période où l'Etat est en tant que tel fortement remis en cause. Le climat intellectuel de l'après-68, coloré par les groupuscules gauchistes, se caractérise par un anti-étatisme largement partagé. L'échec politique de la « nouvelle société », après le départ de Jacques Chaban-Delmas en juillet 1972, est d'ailleurs perçu comme un retour à un Etat conservateur, clairement souhaité et délibérément mis en œuvre par Georges Pompidou.

Au plan de la recherche, les approches des sociologues sont majoritairement placées sous le signe althusserien des appareils idéologiques d'Etat (AIE). L'ère du soupçon idéologique s'ouvre et marque toute la décennie. Pierre Gaudibert voit dans l'Etat culturel le lieu « d'une entreprise massive d'inculcation bourgeoise »<sup>45</sup>. Les municipalités ne sont qu'une branche de l'appareil d'Etat, chargées d'encadrer des agents sociaux sur un territoire donné<sup>46</sup>.

Les approches marxistes n'ont pas le monopole de la critique étatique. Pierre Emmanuel, poète chrétien et personnaliste, dénonce, dans une annexe personnelle au Rapport de la Commission des Affaires culturelles du VI<sup>e</sup> Plan, un « Etat monstre froid » et stigmatise un « appareil bureaucratique vivant en parasite du projet social qu'il est chargé de mettre en œuvre et de contrôler »<sup>47</sup>.

L'évolution du paysage politique national est pour beaucoup dans les nouvelles problématiques qui structurent les politiques culturelles municipales dès la fin des années soixante. Jusqu'alors, seul le PCF possédait un discours théorique cohérent, reformulé en 1966 lors du comité central d'Argenteuil : la culture, « trésor accumulé des créations humaines », doit être partagée par tous. Par cette doctrine, le parti communiste privilégie fortement l'acte créateur. La nouvelle stratégie communiste vise également à s'ouvrir en direction des classes moyennes salariées et les professions intellectuelles. De fait, le comité central d'Argenteuil officialise des pratiques antérieures menées dans quelques municipalités communistes de la banlieue parisienne comme Nanterre, Saint-Denis et Aubervilliers. Il s'agit aussi pour le parti communiste de conserver une hégémonie culturelle à gauche alors même que le parti socialiste développe un discours alternatif<sup>48</sup>. Le désengagement de l'Etat et sa politique sont fermement mis en cause. Le parti communiste voit dans la politique des chartes culturelles

<sup>44</sup>. Voir le témoignage de René GACHET, « Note conjointe : la mission de développement culturel » dans Robert ABIRACHED (Dir.), *La décentralisation théâtrale. 4. Le temps des incertitudes 1969-1981*, Paris, Actes Sud-Papiers, 1995, p. 37-43.

<sup>45</sup>. Pierre GAUDIBERT, *Action culturelle, intégration et/ou subversion*, Paris, Casterman, 1972, p. 8.

<sup>46</sup>. Jacques ION, Bernard MIEGE et A.-N. ROUX, *L'appareil d'action culturelle*, Paris, Ed. Universitaires, 1974, p. 160-208. L'ouvrage est la synthèse de deux rapports élaborés en 1972 et 1973.

<sup>47</sup>. Cité par Pierre MOULINIER, Jacques Duhamel ou l'aube des politiques culturelles locales dans Geneviève GENTIL, Augustin GIRARD, Jean-Pierre RIOUX et Jean-François SIRINELLI (Dir.), *Les affaires culturelles au temps de Jacques Duhamel. 1971-1973*, Paris, La Documentation française-Comité d'histoire du ministère de la Culture, 1995, p. 174-175.

<sup>48</sup>. Sur les inflexions d'Argenteuil : Benoît LAMBERT et Frédérique MATONTI, « Les « Forains légitimes ». Elus communistes et metteurs en scène, histoire d'une affinité élective » dans Vincent DUBOIS (Dir.), *Politiques locales et enjeux culturels. Les clochers d'une querelle, XIXe-XXe siècles*, Paris, La Documentation française-Comité d'histoire du ministère de la Culture, 1998, p. 333-360.

une mainmise de l'Etat sur les politiques culturelles locales. Cette contractualisation, perçue comme une véritable recentralisation, conduit de plus à un transfert des charges de l'Etat sur les villes. Au sein des conseils municipaux de Grenoble, Lyon, Marseille, Bordeaux et Reims, les élus communistes dénoncent « l'hypocrisie de ce système contractuel »<sup>49</sup>.

Le nouveau parti socialiste issu du congrès d'Epinais se dote d'un projet culturel, d'un secrétariat national à l'action culturelle (1973) et lance une réflexion sur le rôle des municipalités. Dans ce cadre, ce sont les élus réunis dans la Fédération nationale des élus socialistes et républicains (FNESR) qui jouent le rôle principal. Le projet culturel socialiste demeure attaché à l'idéologie associative et aux vertus de la démocratie locale. Les élections municipales de 1977 — marquées par la victoire des listes d'Union de la gauche qui enlèvent 57 communes de plus de 30 000 habitants à la droite — concrétisent l'irruption des politiques culturelles locales sur l'agenda politique. Désormais, la culture est un enjeu qui compte sur la scène politique municipale<sup>50</sup>. Les nouvelles élites municipales sont souvent issues des associations et des milieux de l'action culturelle<sup>51</sup>. De plus, la période du ministère Lecat (avril 1978-mars 1981) avec la priorité au patrimoine (loi programme) et le tassement des crédits consacrés à la création et aux établissements du spectacle vivant, a largement mobilisé contre le ministère et favorisé les revendications portées par la gauche.

Cette indéniable politisation est contemporaine de la structuration du culturel dans les organigrammes municipaux. Amorcée dès les années soixante dans certaines villes, l'institutionnalisation se généralise : la création de délégations culturelles confiées à des adjoints, de commissions spécialisées et de services techniques confirment la réalité de ce secteur d'intervention municipale. C'est au cours du mandat municipal inauguré en 1977 que le plus grand nombre de délégations est créé : 41 % de celles existantes en 1987 datent de cette période. Le mouvement est plus précoce dans les villes de plus de 150 000 habitants : 57 % des délégations existantes en 1987 avaient été créées avant 1965<sup>52</sup>.

Si les politiques initiées par des municipalités de gauche font figure de modèles et s'opposent alors dans les représentations aux politiques de gestion des « Beaux-Arts » des villes dirigées par des notables conservateurs, certaines municipalités de droite s'ouvrent également à ces problématiques. Ainsi, la ville de Lyon publie en 1977 un livre blanc sur la situation culturelle de la cité. Issu d'une vaste consultation, l'ouvrage, au-delà d'un bilan circonstancié, propose pour l'avenir un programme cohérent. Il témoigne également d'une mutation majeure : l'effacement de l'animation au profit de la création.

L'évolution de la politique culturelle de Grenoble traduit parfaitement cette mutation. Réélue en 1971, la municipalité dirigée par le socialiste Hubert Dubedout, modèle de volontarisme étroitement lié à l'idée de participation et de promotion sociale par la culture, s'éloigne des fédérations d'éducation populaire. La mise en place d'équipements intégrés dans le nouveau quartier de la Villeneuve est une affaire de professionnels : les travailleurs sociaux salariés remplacent les militants d'antan. Cette professionnalisation, qui ne touche pas seulement le secteur socio-culturel, se conjugue à une nouvelle approche de l'équipement qui

<sup>49</sup>. « La politique culturelle des municipalités dirigées par les communistes », *Communes et départements d'aujourd'hui*, 1976, n° 7, p. 56-61.

<sup>50</sup>. Cécile JUNG. *Le parti socialiste et l'action culturelle. Formation d'un programme de gouvernement. 1971-1981*. Institut d'Etudes Politiques de Paris, DEA de Science Politique, 1987. 126 p. et Pascal ORY, « Les partis politiques, nouveaux acteurs culturels » dans Robert ABIRACHED (Dir.), *La décentralisation théâtrale. 4. Le temps des incertitudes. 1969-1981*, Paris, Actes Sud, 1995, p. 203-209.

<sup>51</sup>. Richard BALME, « La participation aux associations et le pouvoir municipal. Capacités et limites de mobilisation par les associations culturelles dans les communes de banlieue », *Revue française de sociologie*, 1987, n° 4, p. 601-639, Guy SAEZ, « Vers un mode d'être "culture local" ? », *Pour*, mars-avril 1981, n° 77, p. 15-20 et Guy SAEZ, « Territorialisation de la politique culturelle », *Silex*, 1982, n° 22, p. 5-11.

<sup>52</sup>. Mario d'ANGELO, Erhard FRIEDBERG, et Philippe URFALINO. *Les politiques culturelles des villes et leurs administrateurs*. Paris, La Documentation française, 1989, 113 p.

apparaît, dans une société valorisant de plus en plus l'individualisme, comme un simple lieu qui offre des services et biens culturels à des consommateurs.

A la veille de l'arrivée de la gauche au pouvoir, le partenariat entre l'Etat et les villes est une réalité encore incertaine. La fragilité de l'Etat culturel — au plan politique comme au plan budgétaire — contraste avec la montée en puissance des politiques culturelles municipales.

## Vers la fin de l'Etat jacobin ?

### « Un gouvernement partagé »<sup>53</sup>

L'arrivée de la gauche au pouvoir conduit à une relance du partenariat entre les villes et l'Etat. La réussite de l'entreprise est liée à la rencontre d'une politique étatique volontariste et de politiques culturelles municipales dotées de moyens considérables, d'une véritable cohérence d'ensemble et gérées par des services professionnalisés. De surcroît, le doublement du budget du ministère de la Culture, puis sa croissance régulière, permettent de changer d'échelle d'intervention. La « bulle culturelle » (Pierre Grémion)<sup>54</sup>, qui caractérise la décennie Mitterrand-Lang, a profondément infléchi, entre autres, les modalités des relations entre l'Etat et les villes.

Les villes deviennent des acteurs des politiques publiques à part entière. Si la décentralisation culturelle se résume à peu de choses à l'aune du seul critère juridique du transfert des compétences, le contexte général a renforcé le poids des élus dans leur relation avec l'Etat. « Petite décentralisation et grande coopération » souligne Pierre Moulinier<sup>55</sup>.

Les dépenses culturelles des pouvoirs publics, en milliards de francs 1993

	1984	1987	1990	1993
Ministère de la Culture	10,67	10,40	11,31	14,5
Collectivités locales	24,33	29,08	31,98	36,9
<b>Communes</b>	<b>21,35</b>	<b>24,92</b>	<b>26,34</b>	<b>30</b>
Départements	2,28	3,2	4,39	5,4
Régions	0,70	0,95	1,25	1,5
Etat et collectivités locales	35	39,48	43,29	51,4

Source : Ministère de la Culture

L'action publique culturelle fonctionne depuis les années quatre-vingt comme un « système de coopération » (Guy Saez). L'espace des politiques culturelles devient un espace polycentrique. L'Etat, qui peut s'appuyer sur des services déconcentrés (DRAC) renforcés, préconise la coopération entre les différents acteurs publics. Les « conventions de développement culturel » ont été le principal outil de cette contractualisation. Entre 1982 et 1995, plus de 1 700 conventions ont été signées, dont 1 224 (72 %) concernent des villes. Le partenariat donne souvent lieu à une véritable négociation entre les contractants. De plus, le ministère de la Culture cherche à s'ouvrir à des logiques transversales qui rompent avec les politiques verticales portées par ses directions sectorielles. En 1982, la création de la Direction du développement culturel (DDC), confiée à Dominique Wallon, vise à traduire cette inflexion dans l'organigramme de l'administration centrale. Cette administration de mission sera relayée, après sa disparition en 1986, par la volonté de déconcentrer la politique ministérielle. Les DRAC prennent alors le relais d'une DDC, qui n'a jamais été bien acceptée

<sup>53</sup>. Nous empruntons l'expression à René RIZZARDO, « La coopération entre les collectivités publiques » dans Jacques PERRET et Guy SAEZ (Dir.), *Institutions et vie culturelles*, Paris, La Documentation française, 1996, p. 45-48.

<sup>54</sup>. Pierre GREMION, « Ecrivains et intellectuels à Paris. Une esquisse », *Le Débat*, janvier-février 1999, n° 103, p. 74-99.

<sup>55</sup>. Pierre MOULINIER, *Politique culturelle et décentralisation*, Paris, Editions du CNFPT, 1995.

au sein d'un ministère où les directions sectorielles font de la résistance. Cependant, Anaïk Purenne montre que la mise en œuvre des conventions de développement culturel se heurte à la persistance d'une relation hiérarchique entre services sectoriels centraux et déconcentrés. En revanche, certaines DRAC — notamment la DRAC Ile-de-France au début des années quatre-vingt-dix — ont vu dans ces conventions un moyen de conforter leur identité et d'institutionnaliser, par le relais de services culturels municipaux professionnalisés, leur relation avec les collectivités locales<sup>56</sup>. Les DRAC semblent avoir bénéficié d'une certaine autonomie dans la mise en œuvre de cette politique. Les DRAC Nord-Pas-de-Calais, Pays-de-la-Loire, Champagne-Ardenne, Alsace, Poitou-Charentes, Rhône-Alpes et La Réunion privilégient les conventions avec les villes. A l'opposé, les DRAC Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Bourgogne et PACA ont concentré leurs efforts dans des conventions avec les départements. Faut-il également interpréter ces différences géo-politiques par la volonté des villes — notamment dans le Midi — de conserver une plus grande autonomie vis à vis de l'Etat ?

Les professionnels de la culture se sont appropriés une formule leur offrant à la fois une plus grande liberté à l'égard des pouvoirs publics et une augmentation sensible du volume de l'offre culturelle. Le « jeu du catalogue » (Philippe Urfalino et Erhard Friedberg) a de la sorte conforté la professionnalisation du secteur culturel, dont les acteurs, en particulier dans le spectacle vivant, acceptent une contractualisation synonyme d'un maintien du droit de regard de l'Etat. La crainte toujours vive des méfaits du clientélisme local assure à l'Etat la posture de gardien des libertés du monde de l'art. Le « ministère des artistes », caractéristique des années Lang<sup>57</sup>, est une forme essentielle du maintien des positions de l'Etat culturel<sup>58</sup>. L'administration du ministère de la Culture s'appuie sur les professionnels pour éviter la prise en charge par les élus locaux des établissements culturels. Cette pratique de l'administration centrale restreint *de facto* la portée de la décentralisation. Le projet social qui accompagnait la politique culturelle depuis Malraux s'en trouve également profondément altéré : le primat de l'objectif artistique éclipse des références théoriques la nécessaire démocratisation culturelle et couvre culturellement le passage à des objectifs communicationnels utilitaires<sup>59</sup>.

De leur côté, les grandes villes ont en effet compris que la politique culturelle pouvait être un atout dans une politique d'image urbaine. Elles ont mené des stratégies de coopération, différentes d'une ville à l'autre, adaptées à leur projet urbain et ont su saisir les opportunités (financières) offertes par l'Etat<sup>60</sup>.

Les formules contractuelles se sont multipliées au cours des années quatre-vingt-dix : conventions cinéma (à partir de 1989), conventions de villes arts plastiques (1991), contrats

<sup>56</sup>. Guy SAEZ, « Modernisations et corporatismes dans la politique culturelle française » dans Dominique COLAS (Dir.), *L'Etat et les corporatismes*, Paris, PUF, 1988, p. 91-107 et Annick PURENNE, « Entre "mission culturelle" et logiques démocratiques. Genèses, enjeux et usages des conventions de développement culturel » dans Vincent DUBOIS (Dir.), *Politiques locales et enjeux culturels. Les clochers d'une querelle, XIXe-XXe siècles*, Paris, La Documentation française, 1998, p. 79-107.

<sup>57</sup>. Voir la dénonciation d'un haut-fonctionnaire issu du sérail de la rue de Valois : Michel SCHNEIDER, *La comédie de la culture*, Paris, Seuil, 1993, 207 p.

<sup>58</sup>. Dans un contexte de réactivation du clivage droite-gauche, les élections municipales de 1983 matérialisent ces craintes. Plusieurs villes passent à l'opposition parlementaire et choisissent de municipaliser des établissements du réseau de la décentralisation : Brest, Chalon-sur-Saône, Compiègne, Nantes, Saint-Etienne, Tourcoing, Villepreux. Le Syndicat national des directeurs d'entreprises artistiques et culturelles (SYNDEAC) ne cessera de dénoncer les risques d'un retrait de l'Etat.

<sup>59</sup>. Pour les détails d'une procédure qui englobe l'affaiblissement des structures associatives et de nouveaux modes de gestion, voir Guy SAEZ, *L'Etat, la ville, la culture*, Université de Grenoble II, Thèse de science politique, 1993, p. 420-431.

<sup>60</sup>. Voir les exemples de Montpellier et de Grenoble développés par Guy SAEZ, « Villes et culture : un gouvernement par la coopération », *Pouvoirs*, 1995, n° 73, p. 109-123. La situation rennaise : Martial GABILLARD, *La politique culturelle à Rennes. Mémoires et réflexions, 1977-2008*, Rennes, Apogée, 2008.

locaux pour l'enseignement artistique (1993)<sup>61</sup>. Ne peut-on les interpréter comme une forme adaptée de résistance des services centraux du ministère au caractère transversal des conventions de développement culturel ? Ces contrats correspondent aussi à une réceptivité nouvelle des collectivités, aussi bien pour le cinéma que pour les arts plastiques, au moins pour les plus volontaires d'entre elles qui sont engagées dans ces politiques<sup>62</sup>.

Cette contractualisation sectorielle est depuis le milieu des années 80 accompagnée par la multiplication des procédures contractuelles interministérielles. Depuis 1988, la *politique de la ville* a pris le relais des conventions de *développement social de quartier* (DSQ) lancées dès décembre 1981. Le ministère de la Culture contribue par ses financements aux différentes procédures mises en œuvre par cette politique. La globalisation des crédits et leur gestion locale rompent avec ses habitudes. Cependant, les DRAC restent attachés à une médiation portée par les professionnels de la culture et semblent assez éloignés des perspectives privilégiées par les agents du développement local<sup>63</sup>.

Cette contractualisation se double de la volonté étatique de sensibiliser les collectivités locales à l'évaluation de leur politique culturelle. En 1989, la création de l'Observatoire des politiques culturelles, initiée par le Département des études et de la prospective (DEP) du ministère et l'Université des sciences sociales de Grenoble, traduit, pour une part, cet objectif<sup>64</sup>. Ce souci de l'évaluation, qui traverse à la même époque tout le spectre des politiques publiques et devient avec le rapport Viveret (1989) une méthode pour contribuer à la rénovation du service public et à la modernisation de l'Etat, sera maintenu avec continuité, même si pratiquement, le souci d'évaluation s'affadit plus souvent en velléité plutôt qu'en vraie volonté administrative et politique<sup>65</sup>.

### Un Etat culturel affaibli ?

Cependant, le bon fonctionnement de ce partenariat est remis en cause par l'attitude de l'Etat. Depuis le début des années quatre-vingt-dix, la faible croissance du budget culturel à l'échelon central, le poids croissant des grands travaux parisiens qui affecte le budget de fonctionnement du ministère<sup>66</sup>, la pratique des « collectifs budgétaires » contribuent à fragiliser la position de l'Etat vis-à-vis des villes. Le retard de paiement des subventions étatiques, outre qu'il remet en cause la viabilité des institutions culturelles, affecte la crédibilité du pouvoir central.

Cette fragilité financière de l'Etat place celui-ci en position difficile par rapport notamment aux grandes villes<sup>67</sup>. Pour celles-ci, l'Etat n'est plus qu'un partenaire comme un autre auquel

<sup>61</sup> Voir la troisième partie de ce volume.

<sup>62</sup> Voir dans ce volume les témoignages de François Barré (Délégation aux arts plastiques) et de Dominique Wallon (Centre national de la cinématographie) qui expriment leur conviction que les collectivités sont des relais indispensables aux politiques dont ils ont eu la charge.

<sup>63</sup> A partir d'une lecture en creux de Jean-Michel MONTFORT et Hugues de VARINE, *Ville, culture et développement. L'art de la manière*, Paris, Syros, 1995, 245 p., notamment p. 150-152.

<sup>64</sup> Voir le colloque inaugural : *Coopération des collectivités publiques et action culturelle, colloque 1er-2 décembre 1988*, Grenoble, Université des sciences sociales de Grenoble-Observatoire des politiques culturelles-Département des études et de la prospective, 1989, 111 p. La création de l'Observatoire a été précédé, en 1984, par une étude commanditée par le SER sur l'impact des financements locaux du ministère sur les politiques culturelles des villes — Mario d'ANGELO, *Douze villes et le changement culturel. Les effets de l'action du ministère de la Culture au plan local depuis 1981*, Paris, SER-CSO, 1985, 90 p. — et par une série de rencontres régionales, en 1987-1988, organisées avec le secteur Collectivités territoriales du Centre de formation national d'Avignon (CFNA) animé par René Rizzardo.

<sup>65</sup> Voir la brochure pédagogique, co-production du DEP et de l'Observatoire, de Pierre MOULINIER, *L'évaluation au service des politiques culturelles locales. Eléments pour la réflexion et l'action*, Paris, La Documentation française, 1994, 94 p.

<sup>66</sup> En 1993, seulement 39 % [48 % hors grands travaux] du budget du ministère de la Culture (13,8 milliards de francs) sont affectés en province. (Source : Assemblée nationale, 1995).

<sup>67</sup> La puissance financière des grandes métropoles n'est que trop rarement soulignée par les observateurs. L'utilisation du pourcentage du budget culturel par rapport au budget global (15 % à 25 % selon les villes)

on fait appel pour le montage financier des grands projets d'investissement. Si on excepte les réseaux nationaux du spectacle vivant (CDN et scènes nationales), l'Etat n'intervient que trop faiblement (entre 5 et 10 %) dans le budget de fonctionnement des institutions culturelles pour prétendre peser réellement sur les choix stratégiques des grandes métropoles. Bien plus, certains élus considèrent désormais comme infondées les injonctions de l'Etat alors même que la professionnalisation des services culturels urbains ont doté les villes d'une véritable capacité d'expertise et d'intervention<sup>68</sup>.

En revanche, à l'échelle des villes petites et moyennes, l'Etat, grâce à la montée en puissance des DRAC, conserve une réelle capacité d'intervention. Ce n'est pas un hasard si, depuis le début des années quatre-vingt, la très grande majorité des conventions de développement culturel concerne cet échelon urbain. En 1990, sur les 130 villes contractantes, 72 ont moins de 20 000 habitants (55,5 %), 39 de 20 000 à 50 000 habitants (30 %) et seules 9 villes (7 %) ont plus de 100 000 habitants. Le cadre contractuel permet à l'Etat de mettre en œuvre ses propres politiques sectorielles et d'inciter les collectivités locales à renforcer leur politique culturelle<sup>69</sup>. Pierre Moulinier souligne que cette politique des conventions culturelles conduit à renforcer la cohérence des interventions du ministère de la Culture et contribue à affirmer les DRAC comme interlocuteurs des élus locaux<sup>70</sup>.

Reste que depuis les années quatre-vingt, le partenariat entre l'Etat et les collectivités locales s'est imposé et est devenu une règle commune, généralement bien acceptée par l'ensemble des parties<sup>71</sup>. Les trois axes avancés par Philippe Douste-Blazy en janvier 1996 dans sa lettre de mission à Jacques Rigaud traduisent cette situation de fait : « D'abord recentrer le ministère sur ses fonctions d'impulsion, de coordination, d'évaluation : c'est l'essence même du service public de l'action culturelle qui fonde, pour une part, l'« exception culturelle » dont vous parlez. Ensuite, engager une concertation, méthodique et périodique, avec les collectivités locales. Enfin, contractualiser les concours publics aux institutions culturelles, en contre-partie d'engagements véritables de service public ». Cet état d'esprit, repris ensuite par Catherine Trautmann — la « Charte des missions de service public du spectacle vivant » (1998) en étant l'expression politique la plus aboutie —, confirme que les rapports entre l'Etat et les villes se sont profondément modifiés depuis le début des années 80<sup>72</sup>.

---

masque le montant brut du budget culturel. En 1993, six villes avaient un budget culturel supérieur à 400 millions de francs : Lyon (681,4), Marseille (632,4), Bordeaux (579,8), Toulouse (508,5), Nice (460,8), Strasbourg (411,3). Huit villes — Grenoble, Nantes, Caen, Lille, Nancy, Nîmes, Tours, Mulhouse — avaient un budget culturel compris entre 200 et 400 millions de francs. Les villes de plus de 80 000 habitants concentrent 40 % de la dépense culturelle des villes de plus de 10 000 habitants. En comparaison, le budget culturel des régions reste faible : 1,4 milliard au total ; rares sont les régions qui dépensent plus de 100 millions : Nord-Pas de Calais (213,2), Rhône-Alpes (140,7) et PACA (110,4). Source : *Développement culturel*, juin 1996.

<sup>68</sup>. Devant la Commission Rigaud, en avril 1996, Catherine Trautmann, député-maire de Strasbourg, souligne avec conviction cette situation : « Le ministère doit se rendre à la raison. "Qui paye parle". Il ne saurait être question pour les collectivités locales d'avoir un partenaire : qui ne cesse de diminuer ses dotations financières ; qui ne tient pas ses engagements à force de collectifs budgétaires et de gels ; qui ne tient parfois pas ses engagements ou qui paye avec des retards pouvant aller jusqu'à deux années, tout en manifestant des exigences et des desiderata. [...] Nous récusons dans ce type de situation un partenaire qui prétendrait évaluer, coordonner, concerner. » ; et d'ajouter : « Les ministères changent. Les couleurs politiques varient, le jacobinisme demeure ». Dans la même perspective, voir les analyses du maire-adjoint, chargé de la culture, de Versailles : François de MAZIERES, *La culture n'est pas un luxe, la fin du jacobinisme culturel*, Paris, Editions Eska, 1999, p. 49-76.

<sup>69</sup>. « Les conventions de développement culturel : un milliard en dix ans », *Développement culturel*, février 1993, n° 98.

<sup>70</sup>. Pierre MOULINIER, *Politique culturelle et décentralisation*, Paris, Editions du CNFPT, 1995, p. 209-214.

<sup>71</sup>. René RIZZARDO, avec la collaboration de Pierre MOULINIER, *La décentralisation culturelle. Rapport au ministre de la Culture et de la Communication*, Paris, La Documentation française, 1990, p. 44.

<sup>72</sup>. Signalons que les travaux du DEP ont sans doute joué un rôle de sensibilisation non négligeable ainsi qu'en témoigne la réception ministérielle des études suivantes : *Les dépenses culturelles des communes, des régions et*

## Une demande d'Etat dans un contexte de retour du populisme

Cette contractualisation entre l'Etat et les collectivités locales peut se lire comme une reconnaissance de l'action culturelle menée par ces dernières. Pour l'Etat, la contractualisation accompagne les lois de décentralisation et le mouvement de déconcentration, amorcé véritablement avec la création des DRAC à la fin des années soixante-dix, et confirmé par la loi de 1992 sur l'administration territoriale de la République<sup>73</sup>. En 1996, le rapport Rigaud préconise d'ailleurs un renforcement de la présence territoriale de l'Etat par l'intermédiaire des DRAC<sup>74</sup>.

Cette déconcentration n'est pas sans inquiéter les professionnels de la culture, notamment dans le domaine du spectacle vivant. La montée en puissance des populismes — matérialisée, entre autres, par l'arrivée du Front national à la tête de quelques villes à la suite des élections municipales de 1995, puis au sein d'exécutifs régionaux à la suite des élections régionales de 1998 — a réactivé une posture ancienne et justifie une remise en cause de la légitimité de l'intervention des villes. L'élu local — de nouveau suspecté — rejoint le préfet et le DRAC dans sa soumission aux intérêts clientélistes locaux, à l'opinion majoritaire, voire aux idéologies extrémistes<sup>75</sup>. Le ministère de la Culture — par l'intermédiaire de Philippe Douste-Blazy puis de Catherine Trautmann — réaffirme à plusieurs reprises sa volonté de préserver le pluralisme culturel sans pour autant revenir sur une nécessaire déconcentration<sup>76</sup>.

L'implantation du Front national sur le terrain des politiques culturelles municipales n'est pas sans conséquence sur les formes du partenariat entre l'Etat et les villes. Les convergences entre la politique culturelle de l'Etat et celle des collectivités locales sont ici récusées. A Orange, la première mesure culturelle prise par la municipalité Front national a été la dénonciation de la convention de développement culturel qui liait la ville et le ministère de la Culture à propos du centre culturel Mosaique. Surtout, cette gestion politique de la culture remet en cause une « dépolitisation » de ce secteur qui avait grandement facilité le bon fonctionnement du partenariat entre l'Etat et les municipalités<sup>77</sup>. Les professionnels de la filière du livre ont été parmi les premiers à saisir les enjeux de cette mutation et à solliciter le recours de l'Etat : la loi sur les bibliothèques est revenu, un temps, en force sur l'agenda ministériel<sup>78</sup>. De même, les élus républicains sont intervenus pour demander l'intervention de

---

*des départements* (1996, poursuite des études publiées depuis 1978), *Les pratiques culturelles des Français* (1998) et *L'atlas des activités culturelles* (1998).

<sup>73</sup>. « Depuis la loi de 1992 sur l'administration territoriale de la République, la déconcentration n'est plus à promouvoir, mais à appliquer », souligne le Rapport Rigaud (p. 127).

<sup>74</sup>. Jacques RIGAUD, *Pour une refondation de la politique culturelle*, Paris, La Documentation française, 1996, p. 127-130.

<sup>75</sup>. Face aux inquiétudes exprimées par les professionnels, voir la réponse, plaidoyer pour des « contrats d'objectif », de René RIZZARDO, « Décentralisation, déconcentration : vraies questions et mauvaises craintes », *L'Observatoire*, automne 1997, n° 14, p. 1-3. Sur les relations entre populisme et politique culturelle : René RIZZARDO, « Populisme et politique culturelle », *Vingtième siècle, revue d'histoire*, octobre-décembre 1997, n° 56, p. 99-104.

<sup>76</sup>. Voir la vive mise au point de Catherine TRAUTMANN, « Demain, la déconcentration culturelle », *Lettre d'information du ministère de la Culture et de la Communication*, 14 janvier 1998, n° 21, p. 3-4. La ministre s'est également exprimée sur ce sujet lors du XXe anniversaire de la création des DRAC : La déconcentration, discours prononcé à Orléans le 11 décembre 1997. Texte publié dans Philippe POIRRIER, *Les politiques culturelles en France*, Paris, La Documentation française, 2002, collection « Retour aux textes ».

<sup>77</sup>. Voir les analyses de Catherine BODET-DOCKES, *Politique publique et structuration de l'espace politique. L'exemple de l'action culturelle du Front national à Orange*, Institut d'études politiques de Lyon, DEA de science politique, 1997, 162 p. et de Cyrille GUIAT, « 'Le choix du beau et du vrai'. La politique culturelle du FN/MNR à Vitrolles : entre néo-classicisme et invention de la tradition 1997-2002 », *e-France*, 2007, volume I.

<sup>78</sup>. En octobre 1998, Catherine Trautmann soulignait « que la loi doit définir les statuts des bibliothécaires, leur autonomie, leurs missions afin qu'ils ne soient pas remis en question. [...] Dans les municipalités gérées par le Front national, la fragilité de la profession est apparue de façon brutale. » (*Livres Hebdo*, 9 octobre 1998, n° 308,

l'Etat afin de contrer la remise en cause de certaines institutions culturelles par les municipalités Front national.

Pour autant, la médiatisation recherchée de ces quelques situations urbaines et l'instrumentalisation politique de la culture qui caractérisent la nouvelle stratégie du Front national ne doivent pas masquer l'essentiel : la généralisation depuis les années quatre-vingt d'un partenariat, fondé sur des critères définis par les réseaux professionnels, entre l'Etat et les villes.

### **L'Etat, les villes et l'aménagement culturel du territoire**

La culture a longtemps été le parent pauvre des formes institutionnelles de l'aménagement culturel du territoire<sup>79</sup>. Il faut attendre le début des années quatre-vingt-dix pour enregistrer quelques mutations significatives. En 1992, le rapport Latarget, issu des débats du Comité interministériel d'aménagement du territoire du 5 novembre 1990, témoigne des nouvelles préoccupations communes aux administrations de la Culture et de l'Aménagement du territoire<sup>80</sup>. Le Comité interministériel d'aménagement du territoire du 20 septembre 1994 intègre pour la première fois la dimension culturelle à l'aménagement du territoire. Le principe retenu est le rééquilibrage progressif des équipements et de l'offre culturelle entre Paris et les régions<sup>81</sup>. Trois grands objectifs sont poursuivis : redistribuer les équipements culturels sur le territoire ; développer l'offre culturelle de proximité et mettre en valeur les richesses patrimoniales des régions. Une dizaine d'opérations dites « grands projets en régions » et le financement d'équipements de proximité matérialisent cette volonté politique clairement affichée par Jacques Toubon, ministre de la Culture au sein du gouvernement Balladur. Certaines villes ont saisi l'opportunité pour financer des projets plus anciens. Ainsi, par exemple, la municipalité de Dijon, obtient une subvention substantielle de l'Etat pour achever son auditorium, projet présent sur l'agenda municipal depuis 1989. De surcroît, la place des villes — notamment des métropoles régionales — est incertaine dans le cadre de l'aménagement du territoire alors même que l'Etat, par la voix de la DATAR, privilégie l'échelle régionale. En 1994, *Le manifeste des maires des Grandes villes de France* réaffirme que c'est la ville qui se situe à « la pointe de la culture »<sup>82</sup>.

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 prévoit la mise en place d'un schéma des équipements culturels afin de promouvoir des équipements culturels d'intérêt national, régional et local. En 1997, le partenariat, négocié à l'échelon des DRAC, sous la forme de « contrats d'objectifs pluriannuels » passés entre les structures bénéficiant des financements publics (CDN, scènes nationales, orchestres nationaux,

---

p. 4-7). Voir la mise au point administrative de Jean-Luc GAUTIER-GENTES, « Loi sur les bibliothèques et contrôle de l'Etat », *Bulletin des Bibliothèques de France*, 1998, n° 4, p. 8-12. La pression de la droite nationale a également eu le mérite d'ouvrir un large débat au sein de la profession sur le « pluralisme culturel » et les missions des bibliothèques. Voir, entre autres, le compte rendu de l'université d'été organisée en août 1998 par la Fédération française de coopération entre bibliothèques (FFCB) sur le thème « Les bibliothèques et la culture face aux pressions politiques », publié par le *Bulletin des Bibliothèques de France*, 1999, n° 1, p. 97-101.

<sup>79</sup>. Fabrice THURIOT, « Fonctions culturelles et aménagement du territoire » dans J.-C. NEMERY (Dir.), *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Paris, Economica, 1994, p. 201-227.

<sup>80</sup>. Bernard LATARGET, *L'aménagement culturel du territoire*, Paris, La Documentation française, 1992, 128 p.

<sup>81</sup>. Ce CIAT est l'occasion de diffuser la brochure *Projet d'atlas culturel de la France* (avril 1994). Ce travail, réalisé par le DEP et le GIP-Reclus, est présenté comme un « outil fondamental d'aménagement du territoire et de réflexion stratégique sur les choix culturels ». Finalisé, ce projet aboutit à deux ouvrages, l'un publié par GIP-Reclus (M. VIGOUROUX, *Société et culture*, Paris, GIP Reclus-La Documentation française, 1997, 144 p.), l'autre par le DEP (*Atlas des activités culturelles*, Paris, DEP-La Documentation française, 1998, 95 p.).

<sup>82</sup>. *Mon pays c'est la ville. Le manifeste des maires des Grandes Villes de France*, Paris, Grasset, 1994, 194 p., p. 33-39 et 92-97.

musées et centres d'art), l'Etat et les collectivités locales est présenté comme une priorité<sup>83</sup>. Ce « schéma des services collectifs culturels », élaboré en concertation lors du premier semestre 1999, affiche comme ambition la clarification des partenariats publics et la coordination des politiques publiques. La procédure confirme la volonté politique d'insérer la logique territoriale au cœur de l'action du ministère de la Culture<sup>84</sup>.

### **L'intercommunalité : une nouvelle donne partenariale ?**

Depuis la fin des années 90, la généralisation des intercommunalités n'est pas sans conséquences sur les modalités du partenariat entre l'Etat, les Départements, les Régions et les villes<sup>85</sup>. Une tendance s'affirme : l'action parallèle des différentes collectivités territoriales sur un même territoire laisse de plus en plus la place à la recherche des lignes de concertation. A Amiens par exemple, la globalisation par contrat renforce l'influence de la métropole par rapport aux autres pouvoirs publics. Ici l'Etat, par l'intermédiaire de la Drac de Picardie, s'inscrit dans le cadre d'une contractualisation triennale, et accompagne la métropole sur une grande partie des équipements que celle-ci soutient, notamment dans le cœur urbain d'Amiens. L'Etat ne joue plus un rôle moteur, mais accompagne l'essor du pouvoir culturel métropolitain.

Cette territorialisation accrue des politiques culturelles peut se lire comme une réponse au retrait assumé de l'Etat. La généralisation demeure toutefois hasardeuse tant s'imposent à la fois la diversité des situations, l'hétérogénéité des stratégies et la variété des perceptions de la culture. De surcroît, la relation ville-agglomération reste peu stabilisée. De même, le modèle français résiste largement : les intercommunalités suivent le plus souvent les logiques et les standards des politiques culturelles nationales<sup>86</sup>.

Depuis 1959, le partenariat entre les villes et l'Etat s'est peu à peu imposé. L'Etat tutélaire a commencé de s'effacer — non sans résistance — devant l'Etat partenaire. Cette mutation se situe à la confluence de deux logiques complémentaires : la volonté étatique de mieux prendre en compte les réalités locales tout en se préservant un droit de regard et la croissance des politiques culturelles locales qui recherchent le label et les financements de l'Etat.

Cependant, l'évolution n'est guère linéaire et les principales inflexions datent du début des années quatre-vingt. Le partenariat vise à dépasser les formules expérimentales ou minoritaires — telle est bien l'une des caractéristiques des maisons de la culture et des chartes culturelles. Seule la croissance du budget du ministère, doublée d'une réelle volonté politique, a permis aux formules de partenariat de se multiplier. Ce partenariat offre au ministère de la Culture — soutenu par la grande majorité des professionnels des mondes de la culture — une alternative à la décentralisation souhaitée par Gaston Defferre. Il rencontre le souhait des villes, et participe de la métropolisation des politiques publiques de la culture.

<sup>83</sup> *Le schéma des équipements culturels*, Paris, ministère de la Culture, avril 1997. Document publié en annexe de Fabrice THURIOT, *Décentralisation culturelle et territoires*, Université de Reims, thèse de droit, 1998, 417 p.

<sup>84</sup> *Le schéma des services collectifs culturels, document de cadrage*, Paris, Ministère de la Culture, 1998, 35 p. Pour une présentation succincte : « Schéma des services collectifs culturels. Développement culturel et développement territorial », *Lettre d'information du ministère de la Culture et de la Communication*, 20 janvier 1999, n° 41, p. 6.

<sup>85</sup> Voir la présentation des dispositifs législatifs par Pierre Moulinier dans ce volume. Pour une présentation générale : Emmanuel NEGRIER, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, PUG, 2005.

<sup>86</sup> Emmanuel NEGRIER, Philippe TEILLET et Julien PREAU (dir), *Intercommunalités : le temps de la culture*, Grenoble, Les Editions OPC, 2008 ; Emmanuel NEGRIER et Philippe TEILLET, La montée en puissance des territoires : facteur de recomposition ou de décomposition des politiques culturelles ? dans Jean-Pierre SAEZ (dir.), *Culture & société. Un lien à recomposer*, Toulouse, Editions de l'Attribut, 2008, p. 91-107.

La transparence démocratique des procédures demeure cependant encore trop brouillée. La complexité et la généralisation des financements croisés rendent peu visible le processus de décision politique. Les débats récurrents autour du choix d'une collectivité « chef de file » témoignent de ces difficultés persistantes. La seule gestion technocratique ou corporatiste des politiques culturelles risque de déstabiliser une politique qui se veut publique par définition. La lutte contre les populismes passe aussi par une meilleure explication — qui ne peut se réduire aux seuls dispositifs de communication — des procédures utilisées et des objectifs visés aux citoyens-contribuables. L'importance des intercommunalités n'a fait que complexifier une situation qui reste bien obscure pour le plus grand nombre.