RENÉ RIZZARDO

La décentralisation culturelle

rapport au ministre de la Culture et de la Communication

COLLECTION DES RAPPORTS OFFICIELS

LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

LA DÉCENTRALISATION CULTURELLE

René Rizzardo

LA DÉCENTRALISATION CULTURELLE

Rapport au ministre de la Culture

avec la collaboration de Pierre Moulinier
chargé d'études
au Département des études et de la prospective
du ministère de la Culture

La Documentation française

DF 2275
ISBN 2-11-002509-3

Ministère de la Culture, de la Communication, des Grands Travaux et du Bicentenaire

3, rue de Valois, 75042 Paris Cedex 01 – Téléphone : 40 15 80 00

Le Ministre

JR/RM

Paris,
Le
016769 - 24 NOV. 89

Monsieur,

J'ai décidé de vous confier une mission de réflexion et de proposition sur la décentralisation culturelle, destinée à éclairer mon Ministère dans la définition pour les années à venir, d' une stratégie de répartition des responsabilités entre l'Etat et les collectivités locales.

La politique culturelle menée par mon Ministère s'efforce depuis longtemps de réaliser des objectifs généraux :
- multiplication sur l'ensemble du territoire des centres de création, de formation, et de diffusion culturels et artistiques
- meilleur équilibre entre les diverses régions dans une perspective d'aménagement du territoire et de solidarité culturelle
- accroissement des responsabilités des collectivités locales et de leurs capacités d'initiatives.

La contractualisation d'actions entre l'Etat et des collectivités locales, par le biais des conventions de développement culturel, l'augmentation constante des moyens des institutions et associations culturelles, la mise en place de programmes innovants ou thématiques (promotion des cultures régionales, lutte contre les exclusions culturelles...) la réalisation de grands projets nationaux en région, participent à la mise en oeuvre de cette politique.

Les lois relatives à la décentralisation ont également souligné le rôle particulier des collectivités locales en matière de développement culturel, en confirmant la compétence communale sur les bibliothèques municipales, les écoles d'enseignement spécialisé et les musées, et en transférant aux départements les responsabilités sur les bibliothèques centrales de prêt et les archives.

Il est de fait que les communes, les départements, et aussi les régions, jouent un rôle croissant dans la vie culturelle, et assurent, globalement, la part principale de son financement.

Il importe à présent en tirant les enseignements des années récentes et des mutations évidentes du paysage culturel qui se sont faites jour, d'examiner l'opportunité et les modalités d'une nouvelle définition des rôles et des responsabilités entre les différentes collectivités publiques intéressées.

Cette analyse devra se faire en tenant compte des éléments suivants :
- la vie culturelle a une spécificité essentielle. L'indépendance de décision de ses acteurs principaux, artistes et créateurs, professionnels, responsables associatifs...doit être en tout état de cause préservée, et le pluralisme des

interventions publiques, et donc des financements, en est souvent le garant.
- l'Etat entend continuer à jouer son rôle fondamental d'incitation et d'impulsion, de réduction des inégalités géographiques et sociales, et à assumer les grandes missions qui lui sont imparties dans le domaine culturel : aide à la création, protection du patrimoine, soutien à la formation, rayonnement international de la France. Sa présence forte dans la vie culturelle stimule, et non limite, l'essor de collectivités locales entreprenantes.
- La coopération entre les diverses collectivités territoriales doit être systématiquement encouragée. Elle est le complément indispensable de la décentralisation accrue à leur profit qu'il convient de promouvoir.

C'est dans ce cadre général qu'il vous appartiendra de proposer les éventuels transferts nouveaux de compétences que le processus de décentralisation culturelle vous paraîtra rendre souhaitables.

Ces transferts peuvent s'opérer selon des modalités diverses qu'il vous est demandé d'approfondir, et qu'il conviendra de rapporter aux différents secteurs de la vie culturelle : la mise en place de fonds gérés conjointement, notamment au niveau régional, en est un exemple possible, au même titre que la mise en oeuvre de transferts intégraux de nouveaux blocs de compétence et de leur financement.

Votre réflexion devra également porter sur la détermination du niveau le plus adéquat de responsabilité territoriale bénéficiaire de ces transferts, et sur l'évaluation de la volonté des collectivités intéressées de prendre en charge ces nouvelles missions.

Vous proposerez en outre les phases de transition et d'expérimentation qui pourraient s'avérer nécessaires, avant la mise en place de toute réforme définitive.

Pour la réalisation de cette mission, vous prendrez appui sur l'ensemble des services de mon Ministère, tant au niveau national que régional, qui vous fourniront les informations nécessaires et pourront faire auprès de vous les propositions ou suggestions que leur inspire l'objet de votre mission ainsi que participer aux groupes de réflexion que vous souhaiteriez constituer. Vous recueillerez également l'avis des autres départements ministériels intéressés, notamment le Ministère de l'Intérieur, et de responsables de régions, de départements, et de communes.

Je vous demande de bien vouloir me remettre un premier rapport pour le 31 Juillet 1989.

Jack LANG

Monsieur René RIZZARDO

Sommaire

RÉSUMÉ

La commande du ministre de la culture, à laquelle répond le présent rapport, porte principalement sur la répartition des responsabilités culturelles entre les collectivités publiques (État, Régions, Départements, communes) et sur les modalités de leur coopération.

Il est proposé peu de transferts de compétences, au sens strict du terme, de l'État aux collectivités territoriales. Le rapport préconise une étape de clarification du rôle des quatre partenaires, à l'issue de laquelle de véritables transferts pourraient être envisagés dans certains domaines.

Mais il ne faut pas oublier que la décentralisation culturelle, c'est aussi la diffusion de la culture sur tout le territoire, la conquête de nouveaux publics, le développement de la création artistique.

C'est donc d'un nouvel élan, d'un nouveau projet qu'il s'agit, et ce projet n'est pas utopique. De nombreux facteurs le rendent indispensable, les initiatives passées et présentes des collectivités territoriales, la nécessité de redéfinir le rôle de l'État, les nouvelles données qui marquent le domaine culturel.

Ce projet peut être mobilisateur, à condition de prendre en compte et de réduire les craintes qui pèsent sur la décentralisation, que ce soit celle du retrait de l'État, celle d'une « recentralisation régionale » ou encore d'une absence des citoyens dans un jeu mené entre décideurs publics.

L'évocation des mesures à prendre pour transformer le paysage culturel français ne peut se passer d'un bilan, d'un *état des lieux*, qui fait l'objet de la première partie du rapport.

État des lieux et bilan de la décentralisation culturelle

Les lois de décentralisation de 1982 et 1983 n'ont guère touché le domaine culturel, marqué par la prééminence de l'État et des villes. Les transferts de compétences opérés par ces lois (archives, BCP) à l'échelon départemental sont jugés positivement.

Les rapports entre l'État et les collectivités territoriales sont régis par deux modalités, la contractualisation et la déconcentration, qui donnent globalement satisfaction. Par contre, la coopération des collectivités territoriales entre elles, qu'il s'agisse d'intercommunalité ou de relations région-département, n'est pas suffisamment développée.

Ce bilan administratif doit être complété par un bilan culturel. Malgré l'effort financier des villes et de certaines régions ou départements, force est de constater l'inégale répartition de l'offre culturelle et des talents sur le territoire, ainsi qu'une inégalité sociale persistante. Le partenariat avec l'Éducation nationale, malgré quelques avancées importantes, n'a pas porté tous ses fruits. De même, il y a encore fort à faire en faveur des quartiers urbains périphériques et du milieu rural. Enfin, les différents domaines et fonctions qui composent le champ culturel sont inégalement pris en compte par les villes, mais surtout par les régions et les départements.

A ces enjeux culturels s'ajoutent un certain nombre de facteurs contraignants qui nécessitent de nouvelles initiatives. Le système prédominant des financements conjoints, dont le principe n'est pas remis en cause, entraîne une complexité qui appelle des simplifications. Les structures de cogestion et de coopération État-collectivités territoriales sont à réévaluer, de même que les statuts qui régissent les institutions culturelles. Les problèmes touchant aux emplois publics territoriaux et à la formation des agents des collectivités territoriales méritent la plus grande attention, autant que la nécessaire évaluation des politiques culturelles territoriales.

Enjeux et conditions d'un nouvel essor de la décentralisation culturelle

Le rapport assigne onze finalités aux mesures qu'il propose :

– Créer les conditions d'émergence d'une France culturellement multipolaire.

– Conquérir de nouveaux publics et développer de nouvelles pratiques.

– Garantir le pluralisme et la liberté de création.

– Inscrire le développement culturel dans la durée.

– Étendre le champ des politiques du patrimoine.

– Renforcer la décentralisation en y intégrant mieux le champ culturel.

– Renforcer les politiques de la ville par l'essor de leur dimension culturelle.

– Promouvoir des acteurs culturels compétents et de qualité.

– Développer les dimensions de la fête et de la convivialité.

– Assurer le développement des actions internationales.

– Améliorer la cohérence et la clarté de l'action des pouvoirs publics.

Cela passe par un rôle moteur du ministère de la Culture, par une coopération renforcée des collectivités territoriales, par le soutien aux innovations et au travail des professionnels, par l'attention aux exigences de la durée et de la continuité, par la place offerte aux usagers dans la mise en œuvre des politiques culturelles.

Propositions

Par souci de cohérence, les propositions concrètes formulées dans la deuxième partie du rapport sont présentées par niveau de pouvoir institutionnel. Des annexes thématiques permettent une lecture par domaine culturel.

Communes et structures intercommunales

Les communes, et notamment les communes urbaines, sont par nature les cellules de base de la vie culturelle, dotées en principe de toutes les compétences et propriétaires de la majeure partie des institutions culturelles. Le rapport vise donc moins à redéfinir leurs responsabilités qu'à en améliorer l'exercice, notamment par :

– l'encouragement à la coopération intercommunale par une incitation vigoureuse de l'État, des Départements, des Régions ;

– l'adaptation des statuts et de l'organisation des équipements municipaux ;

– le développement des politiques interministérielles liées au développement social des quartiers et à l'aménagement rural ;

– la coopération des villes dans l'espace régional ou interrégional ;

– le développement de politiques urbaines du patrimoine (politique de qualité architecturale, de protection d'espaces par le biais de ZPPAU, de mise en valeur archéologique, de valorisation auprès du public) et l'exercice, chaque fois que possible, de la maîtrise d'ouvrage sur les monuments classés ;

– le partenariat avec la Région et le Département ;

– la mise en place d'une administration culturelle compétente.

Il est précisé que les allègements financiers, que pourront favoriser pour les villes les responsabilités nouvelles accordées aux régions et aux départements, devront servir à développer les institutions et les actions culturelles municipales et non à réduire leurs charges.

Départements

Les Départements sont les partenaires essentiels des communes, des petites villes et du milieu rural en particulier.

Ils seront chargés d'élaborer des schémas départementaux d'enseignement de la musique et de la danse, et de mettre en place des structures des gestion associant l'État, la Région et les villes gestionnaires

d'établissements. Ils bénéficieront d'une partie des crédits d'État affectés à l'enseignement musical.

Ils seront chargés de la sauvegarde et de la mise en valeur du patrimoine non protégé et des témoins de la vie sociale et économique les plus intéressants, et seront impliqués dans le préinventaire et sa mise en valeur. Des conventions avec l'État conforteront cette responsabilité.

Ils participeront avec les Régions et l'État à l'élaboration de schémas régionaux d'équipement culturel.

Régions

Les Régions sont bien placées pour favoriser les fonctionnements en réseau, les coopérations entre les acteurs culturels, entre les villes, pour appuyer les relations internationales dans le domaine culturel, pour valoriser par des moyens appropriés l'information et la circulation des usagers de la région et de l'extérieur.

Elles se voient reconnaître de plus grandes responsabilités, notamment en matière d'enseignement artistique préprofessionnel et professionnel.

Elles établiront avec l'État une carte régionale des écoles d'arts plastiques et contribueront, avec l'État et les villes concernées au financement des enseignements artistiques sanctionnés par un diplôme national.

Elles contribueront, à parité avec l'État, au financement et à l'organisation des enseignements supérieurs donnés dans les conservatoires et écoles nationales de musique, enseignements qui s'intègreront dans les schémas départementaux évoqués ci-dessus et dans les cartes régionales.

Les Régions seront responsables des politiques régionales de production et de diffusion musicales et bénéficieront des crédits d'État consacrés aux orchestres.

Elles participeront avec l'État et les villes à la labellisation et au financement de réseaux de diffusion culturelle incluant les établissements d'action culturelle et les centres culturels de qualité.

Elles seront invitées à créer des fonds de soutien au théâtre et à la danse.

Elles seront encouragées à s'investir dans la valorisation du patrimoine et la culture scientifique et technique.

En ce qui concerne les outils de coopération État-Région tels que les FRAC, les offices, les agences, des contrats d'objectifs seront négociés entre les deux parties pour réévaluer leur rôle et la participation de l'État.

Enfin, il est proposé que les Régions établissent des schémas régionaux de développement culturel et accordent à certaines structures le label d'intérêt régional, pour le financement desquelles elles bénéficieraient des crédits correspondants de l'État.

État

Sans viser à définir l'ensemble des missions de l'État, le rapport en évoque quatre essentielles.

C'est d'abord le soutien à la création artistique qui appelle de sa part une politique active d'aide aux collectivités, notamment par la voie de la contractualisation.

La réduction des inégalités géographiques l'incitera à aider fortement un certain nombre d'institutions d'intérêt national, tout en assurant le développement culturel des zones défavorisées. Il agira aussi pour réduire les inégalités sociales et culturelles dans le cadre des procédures en vigueur.

La troisième mission, évoquée à propos des Régions, est le soutien aux formations professionnelles, qui doit concerner aussi les formations d'administrateurs culturels et des personnels territoriaux.

Dans le cadre, enfin, de ses pouvoirs régaliens, l'État développera sa politique de déconcentration. Il est suggéré à cet effet, outre le renforcement des FRAC, une coopération améliorée avec les autres services extérieurs de l'État et un travail différent avec les préfets. En matière de patrimoine, une déconcentration au niveau interrégional est préconisée pour la Commission supérieure des monuments historiques et pour le Conseil supérieur de la recherche archéologique.

Conclusions méthodologiques et financières

Pour mettre en œuvre les propositions qui précèdent, le rapport formule cinq suggestions :

– l'ouverture de négociations dans chaque région en vue de définir les différents schémas et structures proposés et de les mettre en place, au moyen d'un contrat de décentralisation culturelle, dans un délai de trois ans ;

– la mise à l'étude par le gouvernement d'une éventuelle compensation financière ou d'une ressource fiscale relative aux nouvelles responsabilités proposées ;

– l'encouragement à engager sans attendre les concertations nécessaires à la réalisation des objectifs indiqués dans le rapport ;

– la pérennisation de la ligne budgétaire destinée aux grands travaux, au bénéfice des projets d'intérêt national en région ;

– l'amélioration des modalités de gestion et la recherche de nouveaux statuts pour les équipements culturels ;

– le réinvestissement par les villes des moyens dégagés par l'intervention des autres collectivités publiques aux profit d'une réduction plus vigoureuse des inégalités culturelles.

AVERTISSEMENT

Le présent rapport qui répond à une commande du ministre de la Culture, porte sur la répartition des responsabilités entre les collectivités publiques, État, Régions, Départements, communes, et sur leur coopération.

Son ambition est de traiter de l'interrogation suivante : faut-il, pourquoi et comment conduire une nouvelle étape de décentralisation culturelle ?

Pour répondre à cette question, nous avons pris en compte la réalité, c'est-à-dire l'initiative ancienne des collectivités territoriales et des acteurs culturels, et surtout les finalités et les objectifs artistiques et culturels qui doivent être mieux servis par cette démarche. Nous n'avons pas considéré la décentralisation culturelle comme une fin en soi. Ce rapport ne propose donc pas en premier lieu une réforme administrative et financière classique.

Il suggère de nouvelles modalités de politiques culturelles mais il ne vise, ni à en faire la description, ni à en détailler les contenus : ceux-ci relèvent d'une part, de la libre responsabilité des acteurs culturels, des usagers, de leurs associations, d'autre part de la décision des pouvoirs publics quant aux conditions qu'ils souhaitent créer pour assurer leur développement, et les rendre accessibles à un plus grand nombre.

Le domaine pris en compte recouvre les responsabilités du ministère chargé de la Culture, à l'exclusion de la communication. Pour autant on n'a pas voulu faire l'impasse sur les autres dimensions de la culture, l'éducation, les pratiques des amateurs, les pratiques sociales à fondement culturel, qu'il est indispensable d'intégrer dans les politiques publiques de la culture.

La question des publics, de leur élargissement, de la réduction des inégalités, est au centre des préoccupations d'un grand nombre de décideurs et d'acteurs.

Les résultats et les conclusions de l'enquête du Département des études et de la prospective, que dirige Augustin Girard, sur les pratiques culturelles des Français ont d'ailleurs interpellé les élus, les professionnels, les associations comme le ministre et son administration. Ces questions et leurs réponses concernent particulièrement la décentralisation culturelle.

Il a semblé par ailleurs nécessaire de croiser deux approches :

– l'approche territoriale des responsabilités publiques, du national au local : qui est le mieux placé pour exercer une responsabilité donnée en fonction de la nature et du rayonnement de l'activité concernée ?

– l'approche sectorielle : comment assurer le développement spécifique de chaque secteur de l'action artistique et culturelle dans le cadre de nouvelles compétences ou procédures* ?

La cohérence nécessaire entre les secteurs est assurée par l'approche territoriale.

Des recommandations financières ont été jugées indispensables. Elles tiennent compte de la situation française actuelle et des systèmes de fiscalité en vigueur pour les recettes de l'État et des collectivités territoriales. Elles visent à donner un poids cohérent aux propositions du rapport, mais elles ne constituent pas la condition unique de leur mise en œuvre.

Il convient de souligner que les nombreuses consultations conduites dans le cadre de cette mission avec l'appui de Pierre Moulinier, ont été singulièrement bien accueillies par les services de l'État comme par les responsables de collectivités territoriales et les acteurs culturels. Elles ont permis de repérer des mouvements en cours, des programmes à l'étude, des dispositifs en chantier. Elles ont confirmé l'intérêt de « pistes » déjà tracées et expérimentées. Une large concertation a été souhaitée par les divers interlocuteurs, car si rien dans le rapport ne constitue une révolution, les évolutions proposées

* Nous utilisons la dénomination de région et de département en minuscule pour qualifier les espaces correspondants et en majuscule pour qualifier les assemblées élues (Région, Département).

appellent des changements d'habitudes parfois profonds, une responsabilisation nouvelle chez les partenaires, le respect d'exigences spécifiques, notamment en matière de création, de patrimoine, de niveau qualitatif de l'activité et des agents culturels. Elles supposent l'abandon de certaines pratiques issues du centralisme à la française mais aussi des enjeux politico-administratifs récemment apparus dans le champ culturel, et souvent surestimés.

C'est dans la perspective de cette concertation qu'est rédigé ce rapport, destiné en premier lieu à éclairer le ministre de la Culture. S'il propose une problématique et des modalités de réponse, il laisse aussi certaines questions ouvertes à la discussion.

Mais surtout, il propose peu de transferts de compétences au sens strict du terme. Ceux-ci devraient logiquement s'imposer à l'issue de la nouvelle étape que nous suggérons. Elle est fondée sur l'affirmation la plus claire possible des responsabilités de chaque partenaire public, et sur la nécessaire adhésion future des acteurs artistiques et culturels

Nous tenons à remercier les nombreuses personnes et services qui nous ont accueilli et qui ont permis la réalisation de ce travail. Nous remercions plus particulièrement, au ministère de la Culture, Jacques Renard, directeur-adjoint du cabinet, le département des études et de la prospective, la délégation au développement et aux formations, la direction de l'administration générale.

Préambule

LA DÉCENTRALISATION CULTURELLE, UN NOUVEL ÉLAN POUR UN NOUVEAU PROJET

Parler de « décentralisation culturelle », c'est à nos yeux évoquer trois types de préoccupations :

– le partage de responsabilités entre collectivités publiques et leur coopération,

– le rapport entre Paris et le reste de la France (dont l'Ile-de- France), le développement de nouveaux pôles de rayonnement culturel, le maillage du territoire,

– l'énoncé d'une stratégie en vue d'assurer le développement de la création artistique et la conquête de nouveaux « territoires culturels ».

Bien que la lettre de mission ne porte que sur le premier aspect, il est impossible d'ignorer les deux autres qui lui sont étroitement associés.

Nous avons la conviction que cet élan nouveau de l'action publique en faveur de la culture est aujourd'hui nécessaire et qu'il constitue une étape décisive et un projet mobilisateur pour le ministère de la Culture et ses partenaires. Ce projet, l'État est appelé par les réalités de l'histoire à en être le moteur, à en affirmer la légitimité, à veiller à sa mise en œuvre.

Il ne s'agit pas « d'octroyer » une décentralisation culturelle. Cet octroi serait d'ailleurs superflu car les collectivités territoriales peuvent déjà intervenir dans tous les domaines culturels en toute indépendance. Mais il s'agit de conforter les collaborations acquises, de confirmer le mouvement qui s'est développé au cours de ces trente dernières années et qui a été relancé et amplifié par l'effort sans précédent engagé en 1981 en faveur de la culture avec l'appui du président de la République.

La « nouvelle étape » que le présent rapport propose est l'aboutissement logique de cette relance, des programmes qu'elle a créés ou développés, des engagements nouveaux qu'elle a suscités chez les élus territoriaux renforcés dans leurs initiatives et leurs pouvoirs par l'esprit des lois de la décentralisation. Ces lois n'ont certes que fai-

blement concerné le secteur culturel jusqu'à maintenant, mais l'enjeu est aujourd'hui d'aller plus loin dans leur esprit décentralisateur.

Notre rapport est l'occasion pour le ministère de la Culture de redéfinir ses missions prioritaires, ses axes privilégiés d'intervention, dans le contexte de la relance de la décentralisation par le gouvernement.

Le moment est venu pour l'État d'étendre à l'ensemble du territoire l'effort sans précédent qu'il a engagé pour assurer le rayonnement culturel de la France par les grandes institutions culturelles de la capitale.

Ce nouvel élan sera une opportunité pour les collectivités territoriales : elles devront la saisir pour mieux se partager les rôles, mieux coopérer volontairement pour être plus solidaires tout en développant leurs moyens d'action, pour proposer aux acteurs culturels des champs et des critères d'intervention mieux identifiés et pour créer les conditions d'une adhésion des usagers à leurs actions.

Un élan qui est possible, qui est souhaité, qui peut être mobilisateur

Il est possible puisque la décentralisation existe déjà dans les faits : on peut la mesurer au développement spectaculaire des dépenses culturelles des communes d'abord, des départements et des régions ensuite. L'action des associations, des professionnels, des pouvoirs publics, a créé un mouvement irréversible, riche, diversifié. Des professionnels de talent sont aujourd'hui dans tous les domaines porteurs de projets implantés en région. L'État a suscité ce mouvement et l'a accompagné par une contractualisation dotée de moyens budgétaires importants, par quelques grands projets hors de la capitale, et par l'accentuation du projet de déconcentration.

Aujourd'hui les volontés et les ambitions existent. De multiples exemples en témoignent : depuis les réseaux départementaux de salles de cinéma, de lecture publique ou d'équipements de proximités jusqu'aux grandes manifestations et festivals de nombreuses villes, et l'action des régions pour favoriser la diffusion dans tous les domaines, sans compter les actions communes en faveur de la création, des milieux scolaires ou des quartiers, dans le souci de

privilégier les exigences de qualité et le meilleur service possible aux publics.

Ces volontés sont certes inégalement réparties, mais il importe justement de soutenir le mouvement qui s'affirme aujourd'hui pour qu'il se généralise demain. L'État lui-même doit montrer l'exemple puisqu'il a manifesté au cours des trente dernières années, une volonté parfois discontinue, après avoir entraîné ses partenaires ou favorisé des vocations.

La dynamique lancée en 1981 a permis la convergence des volontés. Elle a mobilisé les nouveaux partenaires que sont les Départements et les Régions. Cette dynamique et cette convergence peuvent être les leviers d'un nouvel élan que beaucoup attendent.

Ce projet nouveau est souhaité, car le système actuel de responsabilités et de financement n'est ni abouti ni toujours cohérent. Il laisse sans réponse des questions essentielles et suscite chez les décideurs comme chez les acteurs de grandes insatisfactions.

Les souhaits ne sont cependant pas identiques : il y a ceux qui revendiquent plus de décentralisation et ceux qui la craignent. Mais il y a le sentiment commun qu'il vaut mieux la réussir que la subir.

Ce qui est surtout souhaité c'est que l'État ne se désengage pas mais crée les conditions pour de nouvelles responsabilités et reste partenaire là où il est indispensable.

Ce projet peut être mobilisateur car le domaine culturel ne peut exister que dans le mouvement, et par les nouveaux défis qui aiguisent les volontés et font naître de nouvelles initiatives. Ce sont les paris qui font les talents, les nouvelles nécessités qui créent les inventions.

Pour être vraiment mobilisateur, le projet nouveau doit être porteur de perspectives et d'enjeux. Il doit être accompagné d'une nouvelle problématique politico-administrative. Il doit être perçu par ceux qui croient au développement culturel comme l'équivalent de cette impulsion par le haut qui a si bien réussi à la musique avec sa fête, au patrimoine avec ses journées portes ouvertes, aux musées, à la diffusion artistique dans des lieux parfois inattendus. Perçu donc comme l'appropriation de nouvelles possibilités ou d'un meilleur usage des possibilités existantes et de leur développement, comme une meilleure réponse à la demande. Enfin le projet nouveau doit être à la hauteur du nouveau contexte international dans lequel il

peut s'inscrire : l'espace culturel européen dans ses nouvelles « frontières » n'est pas fait que de capitales certes prestigieuses ; il est le fait d'un réseau de villes et de régions, d'échanges multiples et de solidarités singulières. C'est un espace ouvert à d'autres cultures, celles du sud en particulier qui attendent une démultiplication des échanges et des solidarités.

La poursuite de l'effort décentralisateur est également impératif si l'on veut que les capitales régionales françaises puissent être considérées comme de véritables partenaires par leurs homologues internationaux : songeons de ce point de vue à la « force de frappe culturelle » dont disposent les grandes cités italiennes (Milan, Turin, Venise), allemandes (Munich, Stuttgart, Cologne), espagnoles (Barcelone, Valence), pour citer quelques exemples qui ont très peu d'équivalent en France.

C'est donc une France « culturelle multipolaire » qui cherche à assumer les nouveaux défis qui l'attendent, une nation investie dans sa diversité d'une responsabilité commune à tous ses niveaux, celle d'une égalité culturelle plus grande à l'intérieur pour un rayonnement extérieur et une capacité d'échange mieux partagés.

Un contexte historique qui engage le ministère de la Culture

Si l'ensemble des collectivités territoriales dépense pour la culture plus d'argent que l'ensemble des ministères réunis, il n'est pas inutile de rappeler que ce mouvement s'est largement appuyé sur les initiatives de l'État : lancement de programmes d'équipement dans tous les domaines, politiques de décentralisation théâtrale, de lecture publique, d'enseignement artistique, de protection et de promotion du patrimoine, de soutien à la création, d'innovation par le Fonds d'intervention culturelle ; mise en œuvre de procédures de partenariat par les chartes culturelles et plus récemment les conventions et contrats de plan, enfin transferts de compétences culturelles aux départements par les lois de décentralisation de 1982 et 1983.

Les collectivités territoriales réaffirment aujourd'hui une autonomie que beaucoup ont acquise depuis longtemps, renforcée par les lois et les pratiques de la décentralisation, notamment par la création des Régions, mais aucune d'entre elles ne dispose dans le domaine culturel de responsabilités exclusives et des moyens correspondants.

Le système qui régit les recettes de ces collectivités n'est pas étranger à cette situation. Les villes centres et les grandes villes, qui ont été pendant des décennies les partenaires privilégiées de l'État, voient des budgets culturels déjà lourds limités par d'autres priorités. Les villes périphériques et les villes isolées augmentent leur effort mais leurs ressources sont souvent faibles. Les Départements disposent d'une certaine marge de manœuvre, que les moins urbains d'entre eux souhaitent consacrer à un rééquilibrage au bénéfice du milieu rural. Quant aux Régions, fortement incitées à s'engager dès 1982 par le ministère de la Culture, leur part dans les dépenses culturelles publiques reste marginale, même si elle est de plus en plus déterminante. Leur vocation naturelle et leurs compétences ont par ailleurs mobilisé les Régions sur d'autres secteurs très coûteux, l'éducation et la formation, l'économie, les grandes infrastructures. Quel que soit leur volontarisme, elles ne sont pas pour les autres collectivités un partenaire équivalent à ce qu'a été et ce qu'est l'État, comme cela est le cas dans les pays européens fédéralistes ou régionalistes.

Ce tableau ne conduit pas au pessimisme mais il signifie qu'une évolution est nécessaire, indispensable même, car les signes de blocage s'amoncellent : le développement culturel ne doit pas être victime de son succès !

La relance de l'action de l'État et la dynamique qu'il a suscitée dès 1981 rend aujourd'hui cette évolution nécessaire et possible et engage l'État dans sa mise en œuvre.

En répondant à l'attente des acteurs culturels et des collectivités territoriales, dont l'expérience remonte pour certaines à des décennies, le ministère a encouragé surtout depuis dix ans un mouvement fort et large. Il laisse peut-être aujourd'hui ses partenaires « sur leur faim ». Leur sentiment est à tort ou à raison que l'État concentre son énergie sur de grands chantiers dont la nécessité n'est pas mise en doute, mais qui, pensent-ils, ne constituent qu'un volet de ses responsabilités nationales. Sa volonté de soutenir l'action dans les régions et les moyens qu'il y consacre ne sont pas minimisés, mais c'est l'aspect spectaculaire des priorités budgétaires « parisiennes » qui domine dans les esprits et, il faut bien le dire, dans les faits.

Le développement des pouvoirs et des moyens des directions régionales des affaires culturelles a contribué à renforcer la présence du ministère en région, à élargir le champ du partenariat ministériel, à soutenir l'innovation dans des lieux où elle était parfois ignorée, à

faire reconnaître les critères qualitatifs dans un bon nombre de décisions. Mais en l'absence d'un partenariat plus intense des collectivités territoriales entre elles, sur la base de responsabilités mieux établies, les DRAC doivent suppléer à des carences et font parfois apparaître l'État indispensable là où il ne l'est pas forcément.

Qui donc est mieux placé que lui pour rééquilibrer l'investissement culturel, pour susciter une répartition des responsabilités qui tienne compte des impératifs du champ artistique et culturel, pour affirmer dans ce cadre ce que sont ses responsabilités premières et ses priorités, pour entraîner l'adhésion des professionnels et des élus ?

S'il fallait un autre argument, j'insisterais sur celui-ci : des ministres prestigieux, d'André Malraux à Jack Lang, ont su mobiliser ce pays sur des idées fortes, sur des enjeux largement partagés par leurs partenaires au-delà des clivages politiques et des différences philosophiques. La décentralisation, qui a été voulue par le président de la République, peut constituer une de ces idées fortes, dès lors qu'elle ne tire pas les exigences culturelles vers le bas, qu'elle ne réduit pas les ambitions mais les élève, qu'elle aboutit à moins de disparités, à plus d'égalités des chances.

Une des conclusions de ce rapport est donc que le ministère de la Culture doit être le pilote des évolutions proposées autour de trois idées simples :
– faire de la décentralisation un nouvel élan culturel national pour adapter notre territoire aux exigences du futur,
– appeler au volontarisme des collectivités territoriales et à leur coopération,
– clarifier les responsabilités et le partenariat public, tout en mobilisant les ressources là où elles sont disponibles.

Ce nouvel élan s'inscrit dans la volonté générale qu'a le gouvernement de relancer la décentralisation et de renforcer la déconcentration de l'administration de l'État au niveau régional. On prendra garde toutefois de respecter la singularité du secteur culturel qui ne peut guère se découper en blocs de compétence du fait de l'articulation nécessaire des différentes fonctions qui le régissent et du décloisonnement des domaines artistique et culturel.

De même l'idée de « donner aux administrations centrales les fonctions résiduelles » – l'essentiel étant du ressort des services déconcentrés – doit-elle être nuancée. La déconcentration doit d'abord s'appli-

quer à ce qui permet à l'État d'appuyer la décentralisation et le cas échéant d'en compenser certains effets négatifs.

Les interrogations et les craintes face aux perspectives de décentralisation culturelle

La réussite de la démarche suppose une adhésion de chaque partenaire public, mais surtout des professionnels, des usagers et de leurs associations, du grand public. C'est une affaire de longue haleine, de risques partagés, de dérives surmontées, et surtout de continuité dans les efforts. Qui aurait prédit il y a vingt ans l'ampleur du mouvement assumé par les acteurs et les décideurs locaux ?

Il n'empêche que les interrogations et les craintes que soulèvent les perspectives d'une nouvelle étape de décentralisation ne doivent pas être ignorées : ce sont elles qu'il importe de réduire pour réussir. Il faut convaincre pour avancer.

Nous soulignons ici les craintes le plus souvent exprimées.

C'est d'abord la crainte d'un retrait de l'État exprimée par des élus préoccupés par un éventuel désengagement financier, et par des professionnels qui voient dans l'État le garant de leur liberté face au risque de dérive électoraliste ou de clientélisme dont sont soupçonnés les responsables locaux.

Aux premiers, il convient de rappeler que le développement culturel est une mission partagée par l'ensemble des collectivités publiques et ne peut se résumer à un problème de « vase communicant », même si, pour les raisons évoquées précédemment, l'État a une responsabilité particulière dans sa mise en œuvre. Devant les seconds, il faut soutenir l'idée que la responsabilité, au demeurant partagée, finit par créer la compétence. D'ailleurs le propos de ce rapport est de privilégier, chaque fois qu'il est question de garanties techniques ou pédagogiques et de risque artistique, le partenariat contractuel de l'État avec d'autres collectivités. Il serait cependant absurde de considérer que le ministère est le seul garant : il a perdu ce « monopole » dans de nombreux cas, notamment parce qu'il a eu besoin des collectivités territoriales pour assurer la réalisation de ses objectifs, et parce que celles-ci ont adopté ses exigences et se sont dotées de moyens techniques et humains pour les reprendre à leur compte. Ne lui arrive-t-il pas aussi de s'adonner à un certain clientélisme ? L'affirmation des

responsabilités décentralisées est inéluctable, la culture étant devenue un enjeu majeur au niveau local et régional. Il vaut mieux accompagner et qualifier ce mouvement plutôt que de le contenir. Il est de plus porteur d'avenir car il permet un développement que l'État ne pourra à terme assumer. Professionnels et élus, présentés parfois comme un couple ambigu, sont destinés à coopérer, à s'influencer mutuellement, pour le meilleur évidemment.

Lorsque les professionnels soulignent le besoin de formation des élus, d'ailleurs reconnu par beaucoup de ces derniers, ils ne doivent pas oublier que le meilleur moyen de formation réside dans le partenariat élus-professionnels, de par la négociation d'exigences réciproques qu'il implique. De leur côté, les élus doivent être conscients de dérives toujours possibles, liées à la proximité du terrain. Il faut qu'ils se définissent d'abord comme les créateurs des conditions du développement artistique et culturel.

Le risque d'une recentralisation régionale est aussi fréquemment souligné avec celui d'une hiérarchie implicite entre les villes. Forts de leurs relations anciennes et privilégiées avec l'État, certains responsables de villes ou d'institutions culturelles craignent l'émergence de pouvoirs nouveaux qui n'auraient pas la même « neutralité » que celle qu'on accorde à l'État. Ils craignent aussi la concentration des moyens dans la capitale régionale lorsque celle-ci est puissante.

Plusieurs causes alimentent ces craintes. Il peut y avoir des relations politiques difficiles comme il en existe aussi au niveau départemental. Beaucoup de Régions balancent par ailleurs entre d'une part la tendance à être un syndicat de départements – tendance renforcée par le mode de scrutin – et d'autre part la quête d'un prestige culturel destiné à accompagner leur développement économique. D'autres, par contre, recherchent la complémentarité avec les Départements, ou parfois suppléent à leur carence. Certaines Régions enfin, s'appuyant sur l'expérience de l'État et ses compétences techniques, donnent la priorité à la constitution de réseaux. Les conventions et les contrats de plan ont beaucoup aidé à la mise en place de ces politiques. La création récente de Régions, que certains comparent abusivement aux *Länder* allemands, la jeunesse et parfois la faiblesse de leur administration culturelle, leur manque de technicité, la modicité de leur budget et surtout la grande disparité des situations dans ce domaine créent en effet des doutes sur leur capacité à devenir immédiatement le partenaire privilégié des villes.

Quant à la crainte d'une hiérarchie excessive entre les villes, la réalité commande la réponse : toutes les villes ne peuvent tout faire. Les plus hautes ambitions culturelles se heurtent à des seuils de population et à des seuils de moyens et impliquent des lieux exceptionnels. La situation française est à cet égard spécifique avec son petit nombre de grandes métropoles « internationales » et un réseau assez dense de villes moyennes dont il faut tirer parti.

Le rôle que nous proposons de faire jouer aux Régions, c'est le soutien à la mise en réseaux, à la diffusion, à la coopération des villes.

Mais ces craintes appellent surtout plus de coopération entre les villes elles-mêmes : elles y ont intérêt pour des raisons économiques évidentes, mais c'est aussi la condition d'un minimum de complémentarité au niveau départemental ou régional. C'est leur initiative, des exemples (parfois « laborieux » certes) le démontrent, qui peut battre en brèche la tendance à la recentralisation sur les capitales régionales.

L'État lui-même ne peut pas tout faire. Il peut y avoir, en raison des limites budgétaires, une contradiction entre le nécessité de doter les grandes métropoles françaises hors Paris, d'infrastructures culturelles « lourdes » et la poursuite du soutien tout à fait essentiel à ces villes « intermédiaires » dont la qualité de vie est aujourd'hui très appréciée par nos concitoyens et un jour peut-être par les investisseurs internationaux. La réponse est sans doute dans un basculement progressif de l'action de l'État vers un renforcement à terme de l'investissement des Régions sur des institutions de « dimension » régionale. Encore faudra-t-il que cette dénomination perde le sens péjoratif qu'elle a aujourd'hui pour beaucoup de professionnels français alors qu'elle ne l'a pas dans les régions italiennes, espagnoles ou suédoises.

Nous parlons de « dimension » et non de rayonnement car il est prouvé que ce qui fait le niveau, notamment international, d'un projet artistique, patrimonial ou culturel, c'est d'abord sa qualité, son caractère innovant, unique ou exceptionnel.

Légitimer la dimension régionale passe bien sûr par l'émergence de pôles de référence en région qui mettent peut-être un jour un terme au monopole parisien. Cela suppose des médias régionaux capables de se faire reconnaître par leur qualité, et le désir de professionnels reconnus, d'investir dans le local et le régional. Certaines réussites spectaculaires montrent que ce mouvement est tout a fait engagé et

pas seulement dans les très grandes villes. C'est sa généralisation qui constitue, à l'image d'autres pays européens, la clé de la réussite.

Le rapport entre décentralisation et démocratie culturelle alimente d'autres interrogations voire inquiétudes. Le colloque organisé à Rennes en avril 1989 par le ministère de l'Intérieur, l'a nettement confirmé : la décentralisation a plus profité aux décideurs qu'aux citoyens.

Le champ culturel n'échappe pas à ce constat auquel s'ajoute le fait que la décision dite démocratique, au moins dans le domaine artistique, fait rarement bon ménage avec le risque et l'audace, avec le pari sur l'avenir et avec le caractère dérangeant ou interpellateur de l'art. Il est vrai que les choix de la *vox populi* seraient sans doute souvent différents de ceux qui lui sont proposés. De même pour le patrimoine et les enseignements, les exigences techniques ou pédagogiques concentrent les pouvoirs de décision dans les mains de spécialistes.

Décentralisation aidant, le couple élu-professionnel, fortement soutenu par les fonctionnaires de l'État, occupe la première place. L'essentiel des décisions appartient à ce trio qui semble avoir mis la vie associative sur la touche.

Les causes en sont multiples.

L'appropriation par les élus des décisions longtemps assumées par des associations est manifeste mais n'est pas nouvelle. Les élus considèrent qu'ils sont plus légitimes, qu'ils sont délégués par la population pour décider, pour choisir.

La professionnalisation, l'augmentation considérable des moyens, l'élévation du niveau d'exigence des usagers, le poids de la gestion et des contraintes techniques ont conduit à une rationalisation du secteur culturel que Guy Saez, chercheur au CNRS, résume pour qualifier la période actuelle, dans la formule : « de la démocratisation à la gestion ».

La médiatisation croissante de la culture a renforcé chez les élus les plus puissants la volonté d'être identifiés aux décisions ou aux attributions de moyens. Il s'ensuit parfois une course à l'image entre collectivités plus ou moins concurrentes entre elles, ainsi qu'avec l'État.

Il faut enfin souligner que le mythe de la démocratisation culturelle, qui a scellé pendant longtemps l'alliance entre militants culturels, élus et fonctionnaires avec l'appui de professionnels convaincus des mêmes enjeux, a pris aujourd'hui un « coup de vieux ». Détrônée

par les industries culturelles et par la tendance à la médiatisation et au vedettariat, privée d'un véritable projet culturel à l'école et à la télévision, la philosophie de la démocratisation n'a que peu progressé en trente années d'efforts militants. Les grandes associations ont dû, pour des raisons économiques et pour répondre à une forte demande consumériste, s'investir dans des activités de service. Celles-ci remplissent aujourd'hui un rôle irremplaçable adapté à l'évolution du mode de vie de leurs usagers, mais ce phénomène a transformé le rôle de ces associations : depuis le temps où elles investissaient dans un projet culturel marqué par les idéaux de l'éducation populaire jusqu'à l'époque actuelle où il leur faut répondre à de nouvelles demandes et à de nouveaux enjeux tels que l'insertion des jeunes, un long chemin a été parcouru. Leur positionnement a évolué même si les défis qui les légitimaient subsistent. Les usagers des activités culturelles sont aujourd'hui avant tout des consommateurs exigeants voire éclairés : ils ne sont plus des militants en puissance. De leur côté, les associations de pratiques culturelles d'amateurs se sont démultipliées et sont d'ailleurs moins ségrégatives qu'il n'y paraît.

Ce tableau n'a rien de catastrophique : il est le reflet d'une évolution de la société à laquelle le culturel n'a pas échappé, mais il convient de tirer de ce constat les enseignements et les hypothèses qui s'imposent.

En matière de décision culturelle, deux équilibres doivent être recherchés. L'équilibre entre la responsabilité artistique et culturelle des professionnels – qu'il faut savoir bien choisir pour mieux respecter leur liberté – et la fonction des élus qui est justement de bien choisir leurs partenaires, de créer les conditions de leur réussite, de porter toujours sur le devant de la scène la question des publics, et non de se soumettre à la pression de la *vox populi*. Les craintes de clientélisme, d'électoralisme sont toujours réduites par la clarté des objectifs et des contrats et par l'affirmation attentive des compétences des professionnels. Un autre équilibre doit être recherché entre les décideurs locaux, les autres partenaires publics d'une part, les usagers et associations d'autre part. Ceux-ci doivent être en position d'assumer trois fonctions essentielles :

– s'approprier les choix pour démultiplier les chances de la réussite en assurant le relais avec les publics et avec la population ;
– disposer des informations et exprimer leur avis sur la mise en œuvre des projets ;
– participer à l'évaluation des résultats.

Plus de transparence dans le cadre de responsabilités clarifiées : tel est l'objectif à atteindre.

Quelles ambitions sociales peuvent être portées par un nouvel élan de décentralisation culturelle ? Cette interrogation est dans beaucoup de têtes. On s'inquiète d'une démarche qui favoriserait les institutions culturelles au premier chef concernées par de nouvelles répartitions de responsabilités, au détriment de la conquête de nouveaux usagers et du déploiement de nouvelles pratiques.

La démocratisation culturelle reste un objectif majeur, mais les leviers et les méthodes de sa mise en œuvre ont changé. La pratique a démontré l'une des vertus de la décentralisation : c'est par des stratégies locales adaptées aux terrains et aux milieux que l'on dépasse le seuil bien connu maintenant des « clients » traditionnels de l'action culturelle, même si un effort de communication permet de l'élargir. La ville, l'agglomération, le pays rural sont les cadres appropriés de ces stratégies dans lesquels la vie associative peut jouer pleinement son rôle. La proximité de l'offre, sa diversité et sa qualité constituent un pilier essentiel de la démocratisation culturelle, avec les autres piliers déterminants que sont l'école et la télévision.

Nous sommes ici au croisement nécessaire des pratiques interministérielles et des objectifs de l'État avec ceux que poursuivent les collectivités territoriales, les acteurs culturels, les réseaux associatifs.

Les sceptiques sont persuadés que l'école et la télévision déterminent tout. Les réalités sont plus complexes. L'aménagement du temps scolaire et un meilleur usage de la télévision par le jeune public ne se feront pas sans une mobilisation de l'environnement de ces publics et de ces milieux. L'enquête sur les pratiques culturelles des Français est très éclairante sur ce point : l'offre culturelle bénéficie naturellement à celles et à ceux dont le niveau de formation et l'environnement sont le plus favorables.

Il s'agit donc de faire converger des politiques nationales axées vers la réduction des inégalités et des projets locaux initiés ou soutenus par les collectivités territoriales allant dans le même sens.
C'est sans doute au niveau local et avec le concours des villes, que la créativité culturelle dans la vie scolaire et de nouvelles exigences vis-à-vis de la télévision s'imposeront.
Cette coopération ne peut se faire qu'en reconnaissant le rôle central des décideurs et acteurs locaux et des niveaux déconcentrés des administrations de l'État concernées. Elle doit aussi se traduire par des exigences plus nettes mais adaptées à leurs fonctions à l'égard des institutions culturelles soutenues par les pouvoirs publics.

La culture, le développement économique local, la médiatisation. L'évocation de ce triptyque dans un rapport sur la décentralisation ne doit pas étonner. Ces dernières années ont vu naître ce qui peut être en partie un nouveau mythe : celui de la culture porteuse de développement.

Loin de nous de nier les effets attractifs qu'exercent, pour un territoire donné, une ambition et un équipement culturels de haut niveau. Il ne convient pas non plus de sous-estimer les créations d'emplois générées par l'activité culturelle, qu'ils soient directs ou induits, que ces emplois soient créés par les industries culturelles ou par les pouvoirs publics et les usagers.

On peut cependant s'interroger sur la tendance à mettre le culturel à la remorque de l'économique. Lorsque le culturel devient l'argument de vente d'une ville, d'un département, d'une région, cela ne conduit-il pas dans les faits à privilégier de façon systématique le spectaculaire, le prestigieux ? Loin de nous l'idée que les projets prestigieux n'ont leur place qu'à Paris : la France multipolaire est une nécessité. Par ailleurs, la culture est bien un investissement, mais d'abord pour ce qu'elle apporte de savoirs, de créativité, d'innovation, d'intelligence, de passions et de dynamisme. Les ambitions culturelles sont indispensables parce qu'elles mobilisent la communauté locale, les acteurs et les décideurs régionaux, parce qu'elles créent du rayonnement, de l'échange, parce qu'elles suscitent l'espoir là où les mutations sont difficiles, où l'isolement domine.

Ce type d'investissement est fédérateur d'énergies, mais il ne se résume pas à l'objet publicitaire auquel on réduit parfois la culture. Cette tendance n'est pas dominante et l'on ne saurait injustement reprocher aux élus passionnés par les défis auxquels ils sont confrontés de porter la culture au devant de la scène médiatique, au demeurant friande de spectaculaire. Dans les préoccupations d'image, il ne faudrait pas confondre ce qui fait la différence entre les villes, leurs spécificités si bien décrites par Fernand Braudel et qui leur donnent une identité, une âme, avec le marketing qui pousse des élus à rechercher d'abord les « coups ». Ce n'est pas la nécessité de communiquer qu'il faut craindre, c'est la dérive du « tout communication » qui relègue au second ou au troisième plan le travail en profondeur « des soutiers » de l'action culturelle, de ces militants efficaces, de ces professionnels territoriaux parfois mal payés qui sont au jour le jour les interlocuteurs de ceux qui ne vont jamais ou presque dans

les grandes machines de la culture, mais qui y entreront peut-être un jour grâce à ces relais quotidiens.

Ces constats et remarques relèvent moins cependant d'un risque propre à la décentralisation que d'un problème qui concerne l'ensemble de la société dans toutes ses composantes et à tous ses niveaux.

La fin d'un modèle ?

A l'heure où certains grands équipements culturels traversent une crise d'identité et de légitimité, où la question du rôle des artistes est posée face à l'audiovisuel dominant, où la mauvaise gestion et le coût de certaines productions sont stigmatisés, où l'efficacité de grands établissements d'enseignements artistiques est mise en doute face à la pression des besoins de pratiques et d'expression, où l'archaïsme de certaines conceptions des musées ou du patrimoine isolés de leur contexte est mis en cause, les pouvoirs publics comme les acteurs culturels sont confrontés à un besoin d'innovation, de redéfinition des concepts, des missions et des statuts, de nouveaux symboles mobilisateurs.

Ces bouleversements ne sont pas le fruit du hasard. Les motivations, les expériences, les finalités des professionnels et des élus ont évolué dans un contexte où la médiatisation et les nécessités de la gestion pèsent lourd. L'obsession de l'image laisse de moins en moins de place à la générosité qui fondait l'action des militants anciens. Mais il serait absurde de dire que cette période est moins belle ou moins riche que les précédentes ; encore faut-il que le secteur culturel recrée ses modèles à l'aune de valeurs qui lui donnent sa fonction novatrice et les capacités de création et de solidarité qu'il recèle.

En conclusion de ce préambule, nous souhaitons insister à nouveau sur une distinction importante à nos yeux dans cette période où les concepts sont flous et où les bonnes volontés œuvrent parfois dans la confusion.

Il s'agit de la distinction entre les fonctions et le rôle de la culture et de l'art dans la société – qui relèvent de l'initiative des créateurs dans tous les domaines, des pratiques autonomes des citoyens, des identités multiples auxquelles ils se réfèrent, de l'activité des associations – et le rôle et les fonctions des pouvoirs publics. Ces derniers sont d'abord chargés de créer les conditions de l'initiative

artistique et culturelle, d'en assurer le pluralisme, de veiller à une plus grande égalité des chances dans l'accès aux pratiques culturelles et à la diffusion artistique, de repérer les talents et de les soutenir, de réagir contre la banalisation ou la marginalisation culturelles, de faire reconnaître le rôle culturel de l'urbanisme, de l'architecture, de l'éducation et de la télévision chaque fois que ce rôle est menacé par d'autres impératifs.

Nous plaidons ici pour une vision étendue de la culture, qui appelle une plus grande complicité entre les créateurs et les acteurs des différents domaines évoqués ici, car c'est au bout du compte cette complicité qui peut réintroduire la dimension culturelle partout où cela s'impose .
La pression des impératifs économiques est forte et rend urgent ce « front commun » que les pouvoirs publics se doivent d'encourager. C'est un axe prioritaire de leur action au plan national comme au plan local. Cette priorité donnera sa force à la décentralisation et plus de clarté dans les relations entre acteurs et décideurs, trop souvent tentés d'intervenir sur les contenus plutôt que dans les stratégies.

BILAN DE LA DÉCENTRALISATION CULTURELLE ET CONDITIONS DU DÉVELOPPEMENT CULTUREL DANS LES RÉGIONS

État des lieux et bilan de la décentralisation culturelle

Les éléments qui suivent sont connus et ont été à des multiples occasions exprimés, étudiés, analysés, disséqués, dans un certain nombre de colloques et de rencontres. Le travail du Département des études et de la prospective est précieux et a d'ailleurs conduit à la mise en place de l'Observatoire des politiques culturelles. Des chercheurs parmi lesquels Guy Saez, Ehrard Friedberg, Philippe Urfalino, ont apporté une contribution majeure à la compréhension des questions évoquées ici, à leur mise en évidence et à une prospective culturelle.

Il convient de les traiter sans s'appesantir, car ces données de base sur la situation culturelle présente sont déterminantes pour l'énoncé des enjeux et des propositions de ce rapport.

État des lieux et bilan sont caractérisés par les constats suivants et les préoccupations qui les accompagnent.

Le système français accuse des forces et des faiblesses

Il n'est pas inutile de situer, à l'heure de l'Europe en marche, les atouts et les handicaps de notre situation.

La culture a été un élément majeur de l'unification nationale parce qu'elle a aussi laminé en son temps des particularismes pourtant bien vivants. La seconde partie du XIXe siècle a vu se développer une activité culturelle intense – édification de théâtres d'abord, puis de musées, enfin de conservatoires et de bibliothèques avec le développement de l'éducation populaire. Les cinquante premières années du XXe siècle ont marqué une stagnation, parfois une régression. C'est après la Seconde Guerre mondiale qu'on a vu renaître le besoin d'une politique culturelle. Celle-ci s'est faite naturellement par le haut, la décentralisation prenant alors le sens d'une volonté de l'État de rendre l'accès à la

culture possible pour tous par des initiatives et des programmes nationaux. Ce mouvement n'a cependant pas trouvé les moyens de ses ambitions et a dû s'appuyer rapidement sur l'initiative locale.

Le « centralisme décentralisé » qui caractérise cette époque, a produit un système de références, de modèles, d'exigences techniques et qualitatives, de règlements unifiés et cohérents, de corps de professionnels et de spécialistes reconnus que peuvent nous envier d'autres pays européens.

Il a été un appui et un recours pour l'initiative locale. Il a favorisé, à différentes périodes, de grandes ambitions culturelles nationales très mobilisatrices.

A contrario, un tel système a survalorisé ce que l'on peut attendre d'un État omniprésent – et pas seulement garant, incitateur ou régulateur – mais n'ayant plus vraiment les moyens de répondre à toutes les attentes. Il a par ailleurs privilégié le niveau local et n'a reconnu que depuis peu le niveau départemental et surtout régional, ce dernier étant créé sans compétences culturelles précises.

Sans faire un plaidoyer pour l'Europe des régions, concept ambigu, force est de reconnaître que l'échelon régional a, dans d'autres pays, un rôle plus actif, parce qu'il a plus d'autonomie administrative et financière. Notre histoire politique et administrative étant ce qu'elle est, la question du renforcement des compétences territoriales se pose aujourd'hui, car il devrait donner plus d'efficacité et de souplesse à l'action publique et des partenaires mieux identifiés aux yeux des acteurs culturels et des usagers.

Ce renforcement devrait aussi permettre la reconnaissance et le développement de l'action culturelle extérieure des collectivités territoriales, encore peu notable mais qui tend à s'affirmer sous des formes diverses, depuis le jumelage jusqu'à la signature de protocoles d'accord et à l'organisation de manifestations d'envergure internationale. Les coopérations engagées avec des collectivités du Sud et de l'Europe de l'Est prennent aujourd'hui une importance particulière et peuvent être considérées par l'État comme un complément très précieux à son action. Pour les collectivités des DOM ou des TOM, ces coopérations, qui gagneraient à être étendues, constituent à la fois une possibilité de désenclavement, de lutte contre l'isolement, et le moyen de s'inscrire mieux dans les espaces culturels auxquels elles appartiennent.

Le bilan des attributions de compétences culturelles dans les lois de décentralisation est jugé positif

Le transfert des bibliothèques centrales de prêt aux départements et la confirmation de leur compétence en matière d'archives sont assumés avec détermination par ces collectivités qui investissent largement dans ces domaines.

Les réseaux de lecture publique qui se mettent en place avec l'appui de conventions de développement culturel renforcent une fonction importante des Départements : le partenariat avec les communes et notamment celles du milieu rural.

Le personnel d'État à la tête de ces services a encore souvent le sentiment d'une double tutelle qui appelle une clarification. Pour les archives notamment, l'équilibre doit être trouvé entre fonction scientifique et politique d'action culturelle. Le futur statut de conservateur du patrimoine sera pour les bibliothèques centrales de prêt un élément de clarification.

Le système du concours particulier* pour les bibliothèques municipales est dans l'ensemble très bien accueilli. Il est par contre inadapté pour les projets d'investissements les plus lourds qui grèvent l'essentiel des moyens disponibles pour une même région. Le nombre de bibliothèques allant croissant, il convient également de réactualiser plus fortement les dotations de fonctionnement pour qu'elles jouent leur effet d'entraînement sur l'initiative des collectivités locales. Ce système bien rodé pour les bibliothèques sera proposé pour d'autres secteurs.

Il faut noter par ailleurs que la prise en charge par l'État des enseignements artistiques supérieurs prévue dans les lois de décentralisation n'a pas débouché sur des mesures concrètes. L'objet de notre rapport est de faire des propositions dans ce sens.

C'est sans doute dans l'exercice du rôle réglementaire de l'État, rôle réaffirmé dans les lois de 1982 et 1983, que des progrès sont attendus :

* Ce système inscrit dans les lois de décentralisation est fondé sur l'attribution par le préfet de Région de crédits pour la construction et le fonctionnement de bibliothèques municipales dans le cadre d'une dotation régionale calculée sur des critères objectifs.

plus de rapidité et de concertation pour le patrimoine, plus de proximité (souhait d'une large déconcentration) pour le contrôle des enseignements.

Le principe du partenariat contractuel développé par le ministère a reçu un accueil très favorable des collectivités territoriales. Elles en souhaitent le maintien.

L'effet d'entraînement de cette procédure est tout à fait important, non seulement par les nouveaux crédits investis sur des activités précises, mais aussi par la négociation qu'elle implique sur les objectifs, les contenus, les exigences qualitatives. La phase en cours de recadrage sur des objectifs ou des champs mieux délimités est jugée nécessaire, mais les moyens que lui consacre l'État sont plus faibles que dans les premières années du conventionnement. L'absence de volet culturel dans les derniers contrats État-Régions est vivement regrettée. Ils étaient l'occasion d'établir un bilan des contrats de plan précédents, d'en confronter les acquis, et auraient pu donner lieu à un débat dans les régions entre collectivités publiques et acteurs concernés sur les priorités et les perspectives. L'inscription, dans les chapitres consacrés à l'économie ou à la formation professionnelle, de projets patrimoniaux ou d'enseignement n'a été qu'un palliatif.

Il faut également souligner la perplexité des collectivités territoriales devant la multiplication des contrats qui leur sont proposés par différents ministères, souvent signataires entre eux de conventions. Cette dispersion n'est pas jugée inéluctable, même lorsque ces contrats concernent des dispositifs différents. Outre la complexité qu'elle engendre, elle risque de réduire le sens de ces dispositifs à autant de lignes budgétaires nouvelles que l'on sollicite pour « boucler » les projets. Le rôle des préfets est à cet égard essentiel pour offrir une cohérence d'ensemble aux partenaires de l'État. On peut ici rappeler que le niveau local est le plus approprié pour conduire des politiques horizontales associant la culture à d'autres enjeux de la vie quotidienne ou du développement local avec l'appui des politiques interministérielles.

La déconcentration est vécue comme un progrès décisif dans l'action de l'État et son partenariat.

Le développement constant depuis 1981 des pouvoirs et des moyens des DRAC est très apprécié sur le terrain, même s'il fait naître quelques craintes dues le plus souvent aux personnes plutôt qu'à son principe. Si ce mouvement est bien perçu, c'est aussi parce qu'il crée un équilibre des pouvoirs et des choix, parfois la possibilité d'un recours dont les acteurs culturels sont les principaux bénéficiaires. L'animation du partenariat de l'État avec les collectivités territoriales trouve ici un niveau d'application efficace.

Il n'est certes un secret pour personne que les élus les plus puissants traitent encore leurs affaires à Paris et qu'en « centrale », on n'a pas toujours été assez attentif à limiter les effets de ces « court-circuitages ». Ce temps est presque révolu. Les DRAC sont aujourd'hui reconnues et presque victimes de leur succès : la déconcentration des budgets et des missions diverses va plus vite que les créations d'emplois nécessaires ou que le transfert des postes de Paris vers les régions. Leur intégration dans l'administration déconcentrée de l'État sous l'autorité des préfets semble poser moins de problèmes aujourd'hui. Les DRAC ont acquis une crédibilité administrative et surtout technique qui en fait moins que par le passé une administration singulière un peu à part. Par contre le système de relation avec les élus est nettement alourdi à leur grand regret. Le contrôle *a priori* a visiblement des défauts qui ne compensent pas totalement ses vertus.

L'absence de relais départemental du ministère de la Culture est-il un inconvénient ? On peut y voir plutôt un avantage, celui d'une cohérence au niveau le plus approprié pour la mise en œuvre de l'action de l'État. C'est en tous les cas l'atout actuel des DRAC, aux dires même de leurs partenaires. La culture est une administration trop petite pour être disséminée et les compétences techniques de ses différents secteurs doivent au contraire renforcer leur coopération plutôt que de courir le risque du cloisonnement.

L'idée évoquée par certains de créer des services départementaux du patrimoine est dans ce contexte très délicate, car elle peut conduire à une « balkanisation » dans un domaine où une cohérence et une unité plus grandes des services sont recherchées.

La coopération avec des administrations départementales ayant des préoccupations voisines pourrait par contre être encouragée avec l'appui des préfets de département et des sous-préfets dont la collaboration doit être également plus recherchée. Les représentants de l'État dans les départements peuvent être des alliés précieux dans le partenariat et les relations avec les élus. On peut penser notamment aux directions départementales de la jeunesse et des sports qui constituent un réseau dense et opérationnel dans le cadre des protocoles d'accord signés entre les deux ministères. Les politiques conjointes en direction des amateurs en zones rurales ou dans les secteurs urbains sensibles devraient être plus étroitement coordonnées.

Les DRAC se sont si bien adaptées à leur rôle de partenaires des collectivités territoriales que certains craignent qu'elles en deviennent trop dépendantes. Nous ne le pensons pas, mais il est vrai que tout en « épousant » (à juste titre) des enjeux posés dans les régions, elles doivent être d'abord porteuses des priorités et des exigences de l'État.

La coopération des collectivités territoriales est insuffisante

L'antériorité de l'action des villes centres et de leurs relations avec l'État à une période où l'urbanisation rejetait dans les banlieues une part importante des populations, n'a pas permis, faute aussi de structures intercommunales à vocation d'aménagement urbain, de doter les agglomérations de véritables programmes d'aménagement culturel concerté.

Les villes « de banlieue » rattrapent depuis plusieurs années leur retard et mettent en place, au bénéfice de leurs administrés, des politiques culturelles de plus en plus dynamiques, soucieuses de favoriser la promotion de populations très souvent défavorisées.

La culture, élément important de l'image de marque et des relations sociales, n'est donc pas le domaine que les élus sont prêts à « partager » le plus facilement. Conscients des difficultés et des concurrences que peut faire naître une telle situation, les professionnels développent non sans mal leurs coopérations ou au moins l'échange entre eux d'information et de services. La disparité des tailles et des moyens des équipements est un obstacle et il est souvent plus facile

de s'entendre avec une autre ville aux structures identiques qu'avec ses voisins immédiats.

En milieu rural, l'obligation d'atteindre un seuil suffisant de population et de moyens a été un moteur pour développer la coopération intercommunale : celle-ci est d'autant plus fréquente qu'elle est encouragée par certains Départements et par les DRAC. Les Départements sont d'ailleurs les partenaires naturels des communes et leur intervention prend plus la forme de transferts à ces collectivités ou aux associations que d'interventions directes. La place des communes urbaines dans ces transferts est très variable selon bien sûr la nature du territoire départemental, mais aussi la situation politique. Les élus ruraux sont vigilants à ne pas laisser « déraper », quand ils le peuvent, le budget départemental vers les institutions des villes centres. Ainsi la fonction normale de péréquation des Départements est-elle diversement et parfois pas du tout assumée, alors que le public de ces institutions dépasse très largement le cadre communal.

Notons qu'il existe peu d'outils permettant la connaissance du rayonnement des institutions culturelles, la mobilité de leurs publics. Les premières cartographies culturelles d'agglomération sont récentes. Elles peuvent constituer une base crédible pour la négociation entre les collectivités locales et pour l'organisation des complémentarités.

Quant aux relations des Régions avec les villes ou les Départements, elles sont très diversifiées, et rarement clarifiées par des critères précis pour leurs interventions, les structures dites « d'intérêt régional » n'étant identifiées que dans peu d'exemples.

Le paradoxe de cette situation amène l'État à jouer très fréquemment l'intermédiaire entre les collectivités locales, le coordonnateur de dossiers, le promoteur de la recherche du partenaire principal d'un projet et de ses soutiens complémentaires. La demande à son égard reste très forte, trop forte, à tous les niveaux, y compris celui de communes rurales, faute d'alternatives crédibles partout. L'une des conditions soulevées dans ce rapport, c'est la naissance d'un volontarisme des collectivités territoriales pour coopérer entre elles dans le cadre de leurs nouvelles responsabilités et des solidarités qu'elles impliquent. Cette condition est mûre car une prise de conscience existe (malgré la concurrence entre les villes) et l'idée de fonctionnement en réseaux progresse.

Malgré des efforts importants et soutenus des collectivités publiques, la disparité de l'offre culturelle et de la répartition des moyens et des talents sur le territoire reste forte et s'accompagne d'une inégalité sociale persistante.

Malgré les intentions déjà anciennes de l'État, les tentatives menées en vue d'une véritable politique d'aménagement du territoire n'ont jamais vraiment abouti. La réalité est que l'État est majoritairement intervenu là où les conditions étaient les plus favorables pour la réalisation des projets : une volonté locale, des moyens financiers disponibles, des acteurs culturels prêts à s'investir et eux-mêmes promoteurs d'initiatives. Personne ne saurait l'en blâmer, d'autant qu'il n'est pas plus facile de parachuter des projets artistiques sur un terrain peu préparé que d'implanter une entreprise en plein désert. Il faut également prendre en compte la diversité des territoires, de leurs histoires, de leurs traditions, de leurs identités, dirait Fernand Braudel.

Les volontés, l'ancienneté et les modalités d'intervention des Départements et des Régions sont par ailleurs très inégales. L'écart entre l'investissement financier des plus actifs et celui des autres reste très grand. Pour les Régions, il est de 1 à 11 ; pour les Départements de 1 à 17 (il s'est réduit depuis 1984). Il est de 1 à 99 pour les communes de plus de 10 000 habitants , mais notons qu'il n'est que de 1 à 4 pour les villes centres et de 1 à 22 pour les villes « de banlieue ». Ces écarts résultent également des différences liées aux poids démographiques et à la richesse économique des collectivités.

Les progrès sont cependant sensibles presque partout et se traduisent notamment par une augmentation des dépenses culturelles de ces collectivités entre 1984 et 1987, période des conventions de développement culturel, des contrats État-Régions, des transferts aux Départements. L'État a donc entraîné beaucoup de ses partenaires, mais de même que pour les villes, il a favorisé les territoires les plus dynamiques et souvent les plus riches.

Le rayonnement culturel international reste faible pour les grandes villes et leurs régions, comparativement à d'autres situations européennes. Le « monopole » ancien de la capitale comme pôle d'excellence est ébréché par l'ambition de quelques grandes villes et les grandes manifestations qu'elles organisent, mais il reste fort. Une

étude du GIP Reclus pour la DATAR (*Les Villes européennes*) est assez éclairante à cet égard.

C'est encore de Paris ou de la presse parisienne que les professionnels attendent leur consécration. Quant aux inégalités culturelles, le constat est fait qu'elles ne peuvent être réduites par les seules politiques culturelles, fussent-elles puissantes. Ces politiques financent très majoritairement des institutions et des réseaux d'équipements dont les charges fixes croissantes ont grignoté ces dernières années leur capacité d'innovation, de diversification des modalités d'action et de formation des publics.

Les politiques portées par une demande sociale telles que celles en faveur de la lecture, de la musique ou des musées, s'en sont mieux tirées et leur public a progressé.

Des stratégies nouvelles sont mises en œuvre, mais les marges de manœuvre budgétaires des pouvoirs publics se sont aussi amenuisées.

Les raisons économiques ne sont cependant pas seules en cause. On a cru pendant longtemps qu'il suffirait de doter le pays d'un réseau d'équipements dense et adapté pour résoudre le problème. Si ce réseau est indispensable, il n'est pas suffisant. Encore faut-il que les objectifs fixés à ces équipements et institutions servent la réduction des inégalités. Encore faut-il que ce réseau soit en prise avec les relais et les politiques nationales, « horizontales », ou spécifiques à certains territoires, milieux ou publics. Nous l'avons déjà dit, le terrain local est pertinent pour les stratégies fines d'adaptation de l'offre à la demande et de développement des pratiques. Le cadre départemental en est le prolongement et le complément indispensable. Le cadre régional, nous le verrons plus loin, est pertinent, en cohérence avec l'action des Départements, pour les fonctions de formation professionnelle, de valorisation des réseaux de diffusion, de soutien à la création, d'incitation à la coproduction, bref d'aménagement du territoire.

Enfin constatons que l'absence de responsabilités clairement attribuées aux quatre niveaux publics, en dehors de celles déjà évoquées pour les Départements, fragilise le secteur artistique et culturel en le soumettant au pragmatisme d'interventions souvent aléatoires, le prive de la continuité indispensable à sa réussite, oblige les acteurs culturels à des négociations multiples et coûteuses et provoque un recours souvent peu raisonnable à l'État.

Tous les domaines et toutes les fonctions de l'action artistique et culturelle ne sont pas également pris en compte par les Départements et les Régions et pèsent diversement sur les communes.

La musique, la lecture publique et les archives, le patrimoine, les activités polyvalentes de production et de diffusion sont bien reconnues dans l'ensemble parce que correspondant à une demande forte, ancienne et assez consensuelle. Les enseignements artistiques sont d'un poids financier jugé trop lourd et de plus en plus insupportable par les communes et spécialement les villes centres. Ce secteur jugé prioritaire est victime de son succès et de l'antériorité du partenariat villes-État.

De même les musées, très majoritairement à la charge des communes et de certains Départements, verront leurs possibilités de développement limitées si de nouvelles coopérations ne sont pas mises en œuvre.

Les interventions directes ou en appui aux communes sont pour les autres secteurs très disparates dans l'action des Départements et des Régions.

Le « jeu du catalogue » décrit par Ehrard Friedberg et Philippe Urfalino se limite aux communes les plus dynamiques, celles qui cherchent à couvrir, plus ou moins bien, l'ensemble du champ culturel. Elles sont tentées aujourd'hui par une plus grande sélectivité qui pourraient les conduire à rechercher une certaine complémentarité avec leurs voisines.

Des Régions et des Départements s'approprient quelques politiques spécifiques comme la culture scientifique et technique, la valorisation touristique du patrimoine, l'ethnologie, le soutien à la production cinématographique.

Mais c'est la création qui reste la fonction la plus fragile et qui appelle de la part de l'État une présence active dans le partenariat avec les collectivités territoriales. On peut classer sur ce point ces dernières en trois catégories : celles qui en font une priorité ; celles qui suivent l'État et qui intègrent la création dans leurs politiques ; celles qui « réservent » cette fonction aux autres partenaires. C'est évidemment le point le plus délicat, tous secteurs artistiques confondus, de la décentralisation et celui qui appelle le plus vigilance et « progressivité ».

L'État joue un rôle essentiel par l'exercice de ses fonctions réglementaires, de contrôle et de conseil

Aux fonctions réglementaires et de contrôle, fixées par des lois, des décrets, des circulaires relatives au patrimoine, aux musées, aux bibliothèques, aux archives, aux enseignements artistiques, a toujours été associée la fonction de conseil qui concerne de fait l'ensemble des activités pilotées par le ministère de la Culture. La déconcentration a étendu ces fonctions qui s'exercent ainsi au plus près du terrain, à la satisfaction assez générale des partenaires de l'État, le niveau national étant requis dans des conditions très précises pour le patrimoine et les musées, ou à l'occasion de décisions ou d'évaluations plus déterminantes.

Le principe de ces missions « régaliennes » est peu contesté, mais leur mise en œuvre fait l'objet de critiques ou d'interrogations. Nous en citons ici quelques-unes qui concernent des exigences liées à l'attribution de crédits ou fixées par le législateur.

Les contraintes techniques pour le financement des bibliothèques sont jugées parfois « sévères » par les petites villes. La présence de fonctionnaires d'État à la tête des bibliothèques centrales de prêt ou des bibliothèques classées n'est plus jugée indispensable partout, des élus voyant là une restriction à leurs responsabilités sur ces équipements. Le nouveau cadre d'emploi des conservateurs, avec les exigences de formation qui s'y attachent, prend d'ailleurs en compte cette évolution ainsi que pour les musées classés sur lesquels le monopole des conservateurs d'État devrait s'éteindre.

Les critères de classement de ces établissements sont jugés également dépassés. Pour les bibliothèques, le « rapport Béghain » fait des propositions, et la direction des musées de France s'interroge sur une actualisation du classement des musées. Pour ces derniers, le soutien technique et financier associé à leur contrôle par l'État est plus apprécié par les conservateurs que par les collectivités locales, qui en soulignent la modicité.

La présence de conservateurs d'État à la tête des archives départementales n'est pas contestée. Elle est justifiée par la présence d'archives de l'État qui appellent une déontologie rigoureuse et par le rôle d'inspection et de conseil rempli par ces personnels sur les archives municipales.

C'est à propos du patrimoine que les interrogations et les critiques sont les plus importantes.

Les procédures liées à la maîtrise d'ouvrage et à la maîtrise d'œuvre exercées par l'État sur les monuments ou objets mobiliers classés financés par ses soins sont jugées trop lourdes et arbitraires, les délais trop longs, la concertation et la programmation d'ensemble des travaux insuffisante, le monopole des architectes en chef contesté, le rôle (apprécié) des architectes des bâtiments de France trop imprécis.

Le secteur de l'archéologie est trop centralisé aux yeux des responsables territoriaux qui jugent globalement positif la déconcentration pour les autres aspects du patrimoine et souhaitent une responsabilité plus nette des directeurs régionaux sur l'ensemble du domaine.

Quant à l'inventaire, les départements ou les communes souhaitent surtout son exploitation et la mise en valeur de ses résultats au profit d'une meilleure connaissance du patrimoine local par les usagers.

Ces observations reflètent un intérêt croissant des collectivités territoriales pour le patrimoine (auquel elles consacrent de plus en plus de crédits), pour sa valorisation économique et culturelle et sa réutilisation. Elles sont également le signe d'une demande très nette d'un État plus pédagogique, programmatif, efficace que contraignant.

Les fonctions de conseil sont, elles, liées principalement au partenariat, aux négociations entre les services de l'État en centrale et dans les DRAC et les collectivités territoriales. Elles sont en outre associées depuis toujours à la présence de corps de fonctionnaires de l'État ou de contractuels réputés compétents, liés à des normes ou à des « modèles » artistiques ou pédagogiques, à des fonctions de décision fondées sur une connaissance approfondie de domaines, notamment la création artistique.

Ces compétences sont parfois discutées, non quant au fond ou à la technicité de ceux qui les exercent, mais quant à « l'arbitraire » ou au parti pris qu'elles révèlent dans les directions centrales comme dans les DRAC. Cette question est particulièrement sensible pour les arts plastiques.

Mais cette fonction de conseil, de soutien aux décisions ou à l'innovation est toujours très attendue, même si beaucoup de collectivités se dotent de leurs propres services et de chargés de mission, car elles attendent toujours de l'État un label, une reconnaissance, et une capacité de distance par rapport au terrain.

Une déconcentration accrue des fonctions d'inspection, notamment pédagogique, est également souhaitée.

Le sentiment d'une certaine complexité dans les plurifinancements et les procédures va de pair avec un souhait de simplification dans le partenariat.

Les acteurs culturels souhaiteraient mieux identifier leurs partenaires privilégiés. Toutefois ce désir ne remet pas en cause leur attachement, ni d'ailleurs celui des élus, aux financements conjoints qui garantissent leur indépendance professionnelle ainsi que l'existence des projets et des actions.

La complexité tient aux mêmes raisons que celles évoquées précédemment : l'insuffisance de responsabilités conjointes bien établies et clairement affichées. Là où les rôles respectifs de chaque partenaire sont bien définis, ce sentiment existe bien moins ! C'est notamment le cas dans un certain nombre d'exemples de plus en plus nombreux où État et collectivités territoriales ont élaboré ensemble, par le biais de conventions et de contrats, les critères et les modalités de leurs interventions.

L'agencement pragmatique des rôles de chacun rend aujourd'hui crédible l'exercice de ce rapport, où l'on va rechercher une répartition entre des responsabilités de nature générale, s'appliquant donc si possible partout, et des responsabilités à caractère optionnel.

Les collectivités territoriales y sont-elles prêtes ? Nous pensons que oui. D'abord parce qu'elles sont confrontées à des problèmes non réglés, à la pression croissante de la demande, aux difficultés d'ordre budgétaire, elles aussi croissantes. Ensuite parce que, leur désir d'autonomie aidant, elles veulent que soient clairement identifiées leurs contributions. Le retour d'image est un argument très souvent évoqué.

Ce désir de clarification ne se traduit pas forcément par la formule « chacun chez soi ». Une distinction est faite entre les activités et fonctions qui appellent le contrôle ou le soutien de l'État et les autres.

La coopération n'est donc pas rejetée et le partenariat de l'État est encore vivement souhaité parce qu'il légitime, offre un label et des financements, et qu'aux yeux de nombreux décideurs ou acteurs, il

est le seul à pouvoir garantir de grandes orientations, de grands équilibres, le risque artistique, les choix difficiles. Critiqué parfois pour ses insuffisances, il est crédité de fonctions irremplaçables et de missions reconnues par la nation toute entière. Ses compétences techniques (dont il n'a plus le monopole, nous y reviendrons) et sa capacité à prendre plus de distance avec les contradictions du terrain, sont des atouts précieux. On lui reprocherait plutôt le manque de continuité de ses priorités et de ses financements qui a caractérisé ces trente dernières années, ainsi qu'une mise en œuvre jugée inadaptée de ses pouvoirs régaliens, même si son principe n'est pas contesté.

Les responsables territoriaux opposent d'ailleurs volontiers les rigidités et les lenteurs des procédures d'État (le ministère de la Culture n'est pas seul en cause) à la souplesse de leurs interventions.

Si la rigueur de l'État (parfois relative) est jugée pesante, d'aucuns font remarquer que la plus grande liberté territoriale ne s'accompagne pas toujours de la transparence souhaitée.

Les procédures dans le domaine du patrimoine soulèvent des critiques parfois sévères. Ce n'est pas tant le pouvoir réglementaire de l'État qui est contesté, mais sa mise en œuvre : lenteur des études et des chantiers, arbitraire de certains fonctionnaires ou maîtres d'œuvre peu enclins à justifier suffisamment leurs choix, insuffisance de programmations permettant une coordination des efforts, un étalement concerté des dépenses, centralisme mal compris pour certains secteurs comme l'archéologie, lourdeur des circuits de financement, manque de confiance dans les compétences locales. Beaucoup de progrès sont attendus dans ce domaine par les partenaires de l'État.

Enfin soulignons que la disponibilité des collectivités territoriales à l'exercice de nouvelles responsabilités est tempérée par les craintes du transfert de charges déjà évoqué.

L'appréciation de cette donnée, sur laquelle nous reviendrons en conclusion des propositions de ce rapport, est des plus délicates. Il convient en effet de distinguer ce qui relève du transfert de compétences exercées par l'État, et ce qui relève de l'extension de responsabilités ou de centres d'intérêt pris en charge par les collectivités territoriales. Il faut surtout évaluer la place que peut prendre le secteur culturel face au poids croissant d'autres compétences mieux établies et prioritaires.

Les avis sont partagés sur la cogestion entre l'État et ses partenaires publics, sur les structures État-Régions et État-départements, sur la mise à disposition des collectivités locales des services de l'État

La tendance à l'autonomie relative précédemment rappelée conduit naturellement les collectivités territoriales à créer leurs propres structures (offices, agences ou associations), ou bien à « tirer » les structures conjointes, souvent mises en place avec l'État dans le cadre des conventions et contrats, vers des priorités, des modalités d'intervention, qui leur sont propres et en définitive à les mettre au service de « leur promotion ». Ces structures sont en général des outils efficaces et ont été soutenues par l'État pour accompagner l'engagement ancien ou nouveau, des Régions et des Départements. Pour un certain nombre d'entre elles, leur action échappe de plus en plus aux objectifs conjoints, et les frictions avec les DRAC ne manquent pas. Les structures qui redistribuent des crédits publics sont parfois soupçonnées de clientélisme et d'échapper aux exigences fixées en commun. Certes, beaucoup d'entre elles servent encore des politiques concertées et définies entre les partenaires, mais pour combien de temps ?

Le positionnement des offices, agences et associations départementales et régionales de coopération appelle une clarification. La cogestion dont ils font l'objet doit sans doute être limitée à quelques fonctions indispensables ou aux cas de stricte parité financière.

Quant à la mise à disposition, à leur demande, de services de l'État auprès des collectivités territoriales, elle a peu d'avenir, la logique étant dans ce domaine celle du développement des services territoriaux. Elle n'est pourtant pas écartée par des élus qui craignent la mise en place d'une « double administration » et qui souhaiteraient recourir par convention à des compétences techniques très précises des DRAC, notamment dans les domaines du patrimoine. D'autres écartent fermement « ce risque d'un État juge et partie prenante d'une même politique ».

La reconnaissance de leur autonomie professionnelle est fortement revendiquée par les responsables des structures culturelles dans le cadre de cahiers des charges négociés et d'une responsabilisation accrue. L'inadaptation des statuts des institutions suscite une réflexion et la recherche de nouvelles formules

La volonté de se garantir d'une municipalisation rampante toujours possible n'est pas la seule motivation des professionnels qui sont de plus en plus nombreux, quel que soit le statut de leur « outil », à souhaiter une véritable contractualisation avec leurs partenaires publics. Ils en attendent la définition de projets assortis d'objectifs, de cahiers des charges et de moyens inscrits dans la durée. Ils soulignent en effet les difficultés d'une gestion annuelle, fluctuante, soumise en cours d'année aux aléas budgétaires, qui ne permet pas des engagements et des projets sur la durée et la constitution d'équipes solides et cohérentes.

Ce qui est demandé, c'est plus de souplesse, la possibilité de s'engager dans des actions pluriannuelles, de mieux rentabiliser les outils, notamment patrimoniaux. Il est aussi demandé que les institutions soient intéressées à leurs résultats, qu'elles puissent bénéficier d'organigrammes adaptés et jouer leur rôle de partenaire de projets et de réseaux. Si ces attentes sont exprimées surtout par les responsables des institutions culturelles gérées directement par des collectivités locales, elles concernent la majeure partie du champ culturel. Des réponses sont attendues (pour les musées en particulier) dans la recherche en cours de nouveaux statuts qui évitent le recours systématique à des associations para-publiques. Ils devraient garantir une responsabilité accrue des personnels dans le cadre de missions de service public ainsi que la modernisation urgente de la gestion et du partenariat de ces établissements.

L'Observatoire des politiques culturelles pilote une étude dans ce sens en liaison avec divers organismes et administrations.

Le partenariat avec l'Éducation nationale soulève à la fois espoir et scepticisme

Espoir, car les responsables territoriaux sont tout à fait convaincus du rôle que peut jouer l'action culturelle en direction des milieux scolaires, dans et à l'extérieur des établissements, pour répondre à un certain nombre d'objectifs prioritaires : développement des pratiques artistiques, formation de nouveaux publics et d'amateurs éclairés, dynamisation de l'action pédagogique et de la vie scolaire, qualité de la vie quotidienne dans les espaces universitaires, soutien aux politiques d'intégration et de développement social, maintien des jeunes en milieu rural où les établissements scolaires sont parfois de véritables lieux culturels. Les collectivités territoriales se sont donc très largement engagées dans la mise en œuvre de services et de projets au bénéfice de ces milieux, précédant ou venant en appui à la coopération entre les ministères de la Culture et de l'Éducation nationale. Elles contribuent avec les missions culturelles des rectorats et les DRAC à conforter les initiatives et le volontarisme de chefs d'établissement, d'enseignants, d'acteurs culturels, en mettant l'accent sur les actions conjointes et l'ouverture des institutions culturelles en direction du monde de l'éducation et de l'enseignement. Les compétences des Départements et des Régions sur les collèges et les lycées en font de nouveaux ou de futurs partenaires. Soulignons par exemple l'engagement de Régions aux côtés des ministères de la Culture et de l'Éducation pour la formation d'intervenants musicaux en milieu scolaire.

Scepticisme aussi, car ce partenariat collectivités territoriales–Éducation nationale est marqué par le constat du trop faible engagement de ce ministère dans l'éducation et la formation artistiques des enfants et des jeunes. L'attente toujours retardée d'un effort décisif dans ce domaine accentue le scepticisme des responsables territoriaux, mais aussi des acteurs culturels et des parents, convaincus qu'il faut ce nécessaire déblocage pour réduire les inégalités et favoriser un meilleur usage des dispositifs et des moyens disponibles, notamment en matière d'enseignement artistique.

Les efforts, réels ces dernières années, des deux ministères de l'Éducation et de la Culture ont certes contribué à améliorer la situation, mais le blocage reste sérieux. Cela est d'autant plus regrettable que l'engagement attendu de l'État pourrait être démultiplié sur le terrain. S'il s'avérait que cet effort doit être rendu impossible par le

poids des priorités lourdes que se donne le ministère de l'éducation, ce qui serait un paradoxe car la fonction culturelle de l'éducation est à la base de sa réussite, il faudrait en tirer les conséquences, et attribuer à d'autres, dont les collectivités territoriales, les compétences en cette matière. Ce choix pourrait soulever deux problèmes majeurs : celui du financement, celui des contenus et de leur cohérence avec l'action pédagogique.

La ville, au centre des politiques pour la qualité du patrimoine et les solidarités culturelles

La ville est l'espace privilégié de l'innovation culturelle, du dynamisme artistique, de la rencontre quotidienne entre les habitants et l'architecture dont la fonction culturelle est majeure. C'est aussi l'espace de toutes les ségrégations, de la cohabitation du pire et du meilleur, de la non-rencontre ou *a contrario* de solidarités fortes et d'expressions culturelles affirmant pleinement l'identité des groupes et des communautés.

Au-delà des politiques anciennes d'équipement et d'action artistique et culturelle dont les effets se heurtent aux limites que l'on connaît, deux dimensions décisives des politiques de la ville impliquent au premier chef une relance de la décentralisation.

L'une concerne le patrimoine urbain. La sauvegarde des centres anciens et des ensembles architecturaux d'intérêt historique ou artistique a certes progressé, mais elle se heurte à des pressions économiques ou à la faiblesse des volontés locales. La seule voie réglementaire ne suffit pas dans ce domaine (ce ne sont pas les monuments ou les ensembles classés qui sont là concernés) qui appelle une sensibilisation active des décideurs publics et privés dans tous les ensembles urbains concernés, quelle que soit leur taille.

L'autre dimension fait l'objet depuis 1981 d'une attention soutenue des pouvoirs publics à travers la commission pour le développement social des quartiers, puis la délégation interministérielle à la ville. La culture est un élément majeur des politiques conduites par l'État et les élus locaux dans les ensembles urbains concernés. Elles influent sur l'évolution des modes de vie. Elles conditionnent l'appropriation de leur espace par les usagers, les solidarités et convivialités entre habitants. Elles peuvent contribuer à la lutte contre les isolements et à la reconquête des identités. La culture est bien au centre

des choix qui doivent être faits pour la rénovation du cadre bâti et des espaces de vie. Pour autant, il règne dans ces espaces un malentendu latent qui résulte d'une politique culturelle ambivalente. D'un côté elle privilégie, à l'instar des politiques de « centre-ville », les institutions et les services. De l'autre, prenant la forme d'une politique d'animation, elle fait la promotion de projets éphémères et de fêtes, plutôt mieux accueillis par les populations intéressées. Il en découle une situation où deux cultures se côtoient mais se rencontrent fort peu.

Là encore des expérimentations tout à fait réussies montrent la voie dans tous les domaines et avec toutes sortes d'acteurs.

Il faudrait aujourd'hui plus d'échange d'expériences, plus de formations pour soutenir les projets et favoriser l'adaptation des services, plus de souplesse dans les politiques locales.

Les conseillers des DRAC sont des partenaires essentiels à ce niveau. Des formations ou des séminaires les associant à des responsables territoriaux et des professionnels seraient bienvenus.

La culture, facteur de dynamisme en milieu rural

De nombreux exemples l'attestent : le milieu rural, porté par une demande culturelle croissante et diversifiée, notamment de la part des jeunes et des nouveaux ruraux, est le cadre de volontés et de capacités d'innovation croissantes que le ministère de la Culture et un certain nombre de Départements ont activement soutenues.

Les politiques de soutien à la diffusion artistique, de relance des salles de cinéma, de lecture publique, d'enseignement musical, de mise en place de réseaux de musées locaux, attestent de volontés communes et de succès confortés par les conventions de développement culturel. L'attachement des ruraux à leur patrimoine et les efforts entrepris pour sa mise en valeur constituent un atout certain pour une politique audacieuse en faveur de la qualité du paysage de notre pays.

Ce mouvement, porté par une vie associative intense, est incontestablement un appui au développement local et au dynamisme des petites villes, des cantons et des pays. Il n'est pas seulement fait de traditions ou de « folklore », car il est investi par des institutions et

des acteurs culturels professionnels qui savent jouer sur les attentes de ce milieu, contribuer à son ouverture, briser son isolement.

Il reste que ce dynamisme ne s'est pas généralisé, qu'il est fragile, reposant souvent sur quelques personnes. Il est aussi mal financé lorsque les Départements, dont c'est la vocation naturelle, n'ont pas mis en œuvre des « outils » et des budgets aptes à en assurer la durée et la richesse qualitative.

La sensibilisation à la qualité des paysages et des ensembles bâtis doit être sans cesse relancée pour compenser les pressions du marché ou du mauvais goût.

Ce milieu a besoin lui aussi d'un élan qui assure une plus grande mobilisation des Départements, une coopération intercommunale plus active, un effort de formation des bénévoles, des amateurs, et des professionnels qui y travaillent.

Un besoin de complémentarité et de partenariat des actions et des équipements culturels locaux entre eux et avec d'autres réseaux se développe

Le développement progressif de différents types d'équipements et d'initiatives diverses issues du terrain se traduit dans les villes et agglomérations par des concurrences ou des cloisonnements peu propices, tant à une bonne perception de l'offre culturelle par les usagers qu'à une réduction efficace des inégalités.

Une double nécessité se manifeste : une définition plus précise des missions des uns et des autres, accompagnée d'une incitation à la coopération sur des objectifs ou pour des services précis. Nous pensons non seulement au spectacle vivant, mais aussi au patrimoine. Des fonds de même nature sont souvent dispersés entre musées, bibliothèques, archives. Plus ou moins bien gérés, ils sont de ce fait peu mis en valeur.

Cette nécessité est d'autant plus vive dans les petites villes où, la rareté des moyens et la polyvalence des équipements étant la règle, les passerelles entre le culturel, le socio-culturel, les établissements scolaires ou sportifs, sont très importantes pour assurer une bonne complémentarité des fonctions et des projets communs. Pour autant, une rationalisation excessive irait à l'encontre des buts recherchés

en démobilisant les acteurs, en niant la diversité des demandes. Les élus, leurs services culturels, les attachés communaux ont ici un rôle premier dans l'organisation de ces synergies qui mettent en scène la vie associative, des professionnels, des amateurs.

Les services de l'État sont fondés ici à travailler ensemble, en particulier les DRAC avec les directions départementales de la jeunesse et des sports, pour favoriser notamment la coopération entre les productions artistiques et les lieux de diffusion.

Un effort de qualification des lieux de développement culturel relevant, en milieu urbain et en milieu rural, de fédérations d'éducation populaire, de centres sociaux ou de municipalités, est tout à fait nécessaire, en particulier pour le spectacle vivant et l'art contemporain.

Ces réseaux aspirent à élargir les pratiques de leurs usagers à l'action culturelle et sont parfois les relais efficaces de la production artistique. Des responsables de ces équipements participent par exemple aux groupes régionaux d'action culturelle du spectacle vivant. Certaines fédérations nationales ont créé des emplois de « médiateurs culturels » dont les missions sont tout à fait essentielles pour favoriser ce partenariat sur le plan local, départemental ou régional.

La formation, moyen premier de cette qualification, pourrait faire l'objet d'un effort particulier des DRAC et des DDJS. Le ministère de la Culture a en effet de bonnes raisons de considérer que l'élargissement des publics et la réduction des inégalités qu'il recherche ne peuvent être du seul ressort des équipements dont il assure la tutelle. Il ne doit pas hésiter à inclure les autres réseaux dans ses objectifs et ses stratégies en les aidant à dépasser leurs limites, à être des outils de développement culturel et d'action artistique de qualité, avec certes des missions spécifiques.

Un renouveau de l'action en faveur des pratiques amateurs est attendu

Le rapport commandé par la direction du théâtre et des spectacles à Hélène Vincent sur les pratiques théâtrales des amateurs, propose une clarification entre les statuts respectifs des amateurs et des compagnies. Il formule en outre des initiatives qui constituent pour ce secteur un début de réponse à une demande générale.

De même, la volonté de la direction de la musique et de la danse d'affirmer nettement que la fonction première assignée à l'enseignement musical est le développement qualitatif des pratiques amateurs, est essentielle.

Ces initiatives du ministère de la Culture, qui intéressent au premier chef son partenaire du secrétariat à la Jeunesse et aux Sports, rencontrent l'attente des collectivités territoriales. Les communes et les Départements surtout, s'interrogent sur les objectifs et les modalités d'une valorisation des pratiques amateurs, sur l'amélioration de leur niveau qualitatif, sur le rôle des acteurs professionnels, sur la nature et la localisation des lieux aptes à favoriser ces pratiques. Les rapports entre enseignements artistiques et pratiques amateurs pour la musique, la danse et les arts plastiques, sont au centre des préoccupations, mais se heurtent à certaines rigidités dans les finalités et la mise en œuvre pédagogiques.

Pour des domaines tels le théâtre, le cinéma ou l'audiovisuel, moins marqués par l'institutionnalisation des formations, il est recherché des formules qui privilégient nettement ces pratiques, tout en préparant les jeunes à l'accès éventuel à des formations professionnelles. Les expériences conduites en milieu scolaire vont dans ce sens, et le cadre universitaire est souvent désigné comme lieu privilégié de développement des pratiques amateurs.

Plusieurs pistes sont aujourd'hui souhaitées par les partenaires de l'État :

* la clarification du rôle des structures professionnelles dans le soutien qualitatif et technique aux pratiques amateurs, notamment par la formation ;

* l'investissement de cadres privilégiés tels le milieu scolaire et universitaire et les réseaux d'équipement socioculturels aptes à s'inscrire dans des exigences qualitatives ;

* la création de lieux et d'événements destinés à valoriser les pratiques et les productions amateurs ;

* le développement de financements « sur projet » permettant la reconnaissance de ces pratiques (après tout qu'est un professionnel, sinon un ancien amateur ?) et l'existence de viviers de professionnels futurs.

Les collectivités locales sont bien placées pour assumer ces objectifs, mais attendent des ministères concernés, Culture et Jeunesse et Sports, une aide à l'élaboration de stratégies innovantes dans ce domaine.

La séparation des attributions ministérielles est souvent critiquée, mais il ne nous appartient pas de faire des propositions de réformes administratives de l'État.

Ces critiques appellent des réponses plus cohérentes, par le développement d'expériences associant les collectivités territoriales, de la part des ministères de la Culture, de l'Éducation nationale et de son secrétariat d'État à la Jeunesse et aux Sports.

La fonction publique territoriale et la formation au cœur d'une décentralisation efficace et qualitative

Les nombreux emplois scientifiques, administratifs et techniques créés au cours des vingt dernières années par les collectivités locales ont favorisé le développement rapide des institutions, services et projets culturels. Mais ils l'ont été sur la base de statuts souvent conçus pour des missions largement dépassées aujourd'hui, ou par le rattachement à d'autres emplois. L'évolution des missions et les exigences du service au public n'ont pas provoqué en temps utile toutes les adaptations nécessaires. Une part importante de ces personnels se trouve dans des conditions d'emploi et de rémunération qui ne favorisent pas leur mobilisation. Ce n'est certes pas le seul domaine dans ce cas. Pourtant les personnels culturels territoriaux se sont largement investis dans leurs tâches généralement passionnantes et ont relevé de nombreux défis, pour mieux répondre aux attentes des usagers. C'est un milieu qui doit sans cesse être dynamisé par de nouveaux projets. Les nouveaux cadres d'emplois envisagés pour le patrimoine dans son ensemble et pour les enseignements devraient répondre en partie seulement à ces attentes (nous ne disposons cependant pas des textes définitifs). On peut en effet regretter les limites que tentent d'imposer certains corps d'État à une correspondance totale et légitime entre les deux fonctions publiques, à formation et à concours équivalents. La reconnaissance de responsabilités culturelles pleines et entières aux collectivités territoriales implique évidemment pour leurs personnels les mêmes exigences et les mêmes droits que pour les corps d'État.

On peut surtout regretter que les nouveaux cadres d'emplois laissent dans l'ombre d'autres professions du patrimoine (les documentalistes

par exemple), du spectacle vivant, ainsi que certaines catégories parmi les plus modestes.

La formation est dans ce contexte la condition première d'une véritable professionnalisation des emplois culturels, scientifiques, techniques ou pédagogiques, mais également administratifs. Le développement des services culturels territoriaux a été et reste un élément majeur de la mise en œuvre de nouvelles politiques culturelles. Les acteurs culturels sont unanimes à reconnaître l'appui que représentent des services culturels de qualité, quelle que soit la formule employée par les collectivités qui recourent également à des offices, des missions ou des agences pour assurer plus de souplesse à leurs interventions.

Après avoir privilégié une politique de réponses à des demandes précises et ponctuelles de formation continue, le Centre national de la fonction publique territoriale se dote progressivement d'une stratégie plus élaborée avec l'appui d'études visant à mieux connaître les réalités des services et emplois. La nouvelle filière culturelle et les nouveaux cadres d'emplois, mais aussi les dispositions générales prises ces dernières années l'engagent également dans des exigences très lourdes de formations initiales qui peuvent réduire, si des moyens nouveaux ne sont pas dégagés, ses capacités de formation continue, essentielles pour gérer les évolutions en cours.

Le ministère de la Culture a également complété sa politique de soutien aux formations des professionnels du champ culturel par un appui à des formations territoriales qu'il juge stratégiques. De même ses organismes nationaux de formation, comme l'école du patrimoine, jouent un rôle décisif pour la qualification des personnels territoriaux et pour la reconnaissance de leurs nouveaux statuts ou nouvelles fonctions.

Le développement de la demande d'évaluation, d'audits et de recours à des compétences extérieures confirme une mutation dans la mise en œuvre et la gestion de leurs politiques culturelles par les collectivités territoriales

Le souci de mieux connaître l'impact social, géographique et qualitatif des activités culturelles, leur rapport qualité/prix, les effets sur leur environnement, a tendance à se généraliser. Il révèle une double

volonté de meilleure adéquation entre l'offre et la demande et de saine gestion. Les élus comptables de leurs choix culturels devant les électeurs cherchent à les justifier tout en les adaptant. Ils veulent connaître les publics concernés pour en élargir la nature et les composantes. La programmation des équipements et les prévisions de leurs besoins futurs en crédits de fonctionnement font l'objet d'un soin croissant.

L'évaluation est considérée par les collectivités qui y recourent comme une démarche précieuse, de participation des acteurs et parfois des usagers à l'analyse des situations, à la redéfinition de nouveaux objectifs, à la mutation des outils. Elles font alors appel à des chercheurs ou à des équipes, à vrai dire peu nombreux compte tenu de la jeunesse de cette demande, aptes à s'inscrire dans ce type de démarche, à privilégier les motivations des décideurs et du terrain.

L'attente des collectivités territoriales vis-à-vis de ce domaine nouveau de l'ingénierie culturelle dépasse parfois ce qu'elles peuvent réellement en attendre. Les bureaux d'étude qui ont pris conscience de ce décalage visent à sortir des généralités pour répondre à des besoins mieux ciblés et offrir des réponses plus efficaces.

Le système actuel de coopération des collectivités publiques laisse dans l'ombre ou règle mal nombre de questions importantes

Certaines de ces questions ont déjà été évoquées. Les dispositifs proposés dans la troisième partie de ce rapport doivent leur apporter de meilleures réponses à court et moyen terme. Nous nous contentons ici de les récapituler brièvement :

– le financement des enseignements artistiques et des institutions culturelles à vocation départementale ou régionale, une meilleure complémentarité des différents niveaux territoriaux,

– le soutien à la création artistique dans la durée et la mise en œuvre de politiques de diffusion de haut niveau,

– la permanence de l'action culturelle et le problème de son niveau qualitatif dans les petites villes où la demande s'est généralisée,

– la mise en œuvre sur le terrain des politiques interministérielles qui concernent l'action culturelle et les formations artistiques et qui engagent notamment l'Éducation nationale,

– le statut et le mode de gestion des équipements culturels municipaux,

– la question des moyens pour de grands projets en région et la mise en réseau des institutions nationales avec les autres,

– les procédures et les financements du patrimoine,

– les politiques d'agglomération.

Il convient aussi de rappeler le caractère paradoxal de la situation relative à la ville de Paris. Celle-ci bénéficie, comme aucune autre ville, d'un effort sans précédent de l'État, qui finance intégralement des équipements dont le prestige rejaillit indiscutablement sur la vie culturelle et surtout sur la richesse économique de la première cité du pays. Ce paradoxe est très souvent cité par les élus des autres villes, qui soulignent, non sans raison, les avantages exceptionnels que la capitale tire de cette situation.

*

* *

Le bilan et l'état des lieux qui viennent d'être présentés ne visent en rien à l'exhaustivité. Ils sont sélectifs comme les questions mises en exergue dans le précédent chapitre. Nous avons choisi de porter l'accent sur les succès, les difficultés, les inadaptations et les pistes qui éclairent les questions relatives à la décentralisation culturelle. Il y aurait encore beaucoup à dire sur les politiques culturelles de chaque niveau, pour chaque secteur, pour chaque fonction. Mais ce n'est pas l'objet de ce rapport. On peut d'ailleurs se référer à d'autres travaux et d'autres rapports effectués au cours des dernières années.

Les conditions du développement culturel dans les régions.

Plusieurs conditions sont à nos yeux essentielles pour permettre de nouvelles avancées et pour assurer les garanties les plus indispensables au principe même de décentralisation culturelle :

– une volonté accrue des collectivités territoriales de promouvoir leur coopération, en faisant passer l'intérêt du développement culturel avant les concurrences ou les rivalités politiques,

– un rôle moteur du ministère de la Culture et des politiques interministérielles actives. Une attention aux objectifs d'aménagement du territoire, une pratique d'appui à la décentralisation (par ses services régionaux notamment) que la formule suivante pourrait symboliser : « aidez-vous, l'État vous aidera »,

– une attention soutenue des décideurs à l'innovation artistique et culturelle et aux responsabilités des professionnels,

– une attitude de solidarité et de générosité des professionnels reconnus à l'égard des enjeux sociaux, des jeunes talents, des relais de l'action artistique,

– une capacité d'ouverture et d'échanges des milieux culturels et des responsables territoriaux,

– un équilibre entre les actions qui appellent la durée – « l'obstination » quotidienne – et les événements médiatiques mobilisateurs,

– une appropriation des actions et des projets par les usagers, une capacité d'innovation de la vie associative.

PROPOSITIONS

Les enjeux d'un nouvel élan de la décentralisation culturelle

La décentralisation culturelle n'est pas une fin en soi. Elle est une nécessité dictée par les diverses raisons rappelées dans les chapitres précédents, par l'histoire du développement culturel, par le mouvement d'ordre général que connaît notre pays depuis bientôt une décennie, par les impératifs du nouvel espace culturel européen.
Mais elle est destinée d'abord à répondre à un certain nombre d'enjeux et d'objectifs bien connus, plus ou moins pris en compte aujourd'hui, qui légitiment très largement ce nouveau projet et la mobilisation du ministère et de ses partenaires. Elle doit donc être une valeur ajoutée et dégager des possibilités nouvelles.

Ces enjeux sont spécifiques aux domaines artistiques et culturels, à l'initiative de leurs acteurs, aux exigences de leurs usagers. Ils sont aussi liés à d'autres enjeux auxquels concourent les activités culturelles.

Nous les résumons ici après les avoir évoqués ou soulignés au détour des chapitres précédents. Ils sont à la fois enjeux et conditions d'une décentralisation qui doit aussi respecter des acquis et des règles du jeu pour recueillir l'adhésion la plus large possible. Ils éclairent et légitiment certaines propositions.

Créer les conditions d'une France multipolaire en affirmant des pôles d'excellence ailleurs qu'à Paris, en assurant un maillage mieux équilibré de lieux culturels et de projets porteurs de création et de rayonnement, en recherchant, lorsque cela est possible, la mise en réseau des institutions nationales avec d'autres pôles en région.

La connexion du projet de la Bibliothèque de France avec le renforcement ou la création de nouvelles grandes médiathèques, est un bon

exemple, au-delà des choix techniques que cela suppose, de cette mise en réseau et des avantages indéniables à en attendre pour l'ensemble de la collectivité. D'autres domaines peuvent être concernés, notamment la culture scientifique et technique, le lyrique ou les musées.

Il s'agit pour le ministère de rééquilibrer son investissement au profit des projets en région au même titre qu'il veut réduire les inégalités culturelles.

Ces deux priorités devraient être ses plus ardentes obligations. Elles prendraient leur place après le lancement des grands chantiers à Paris et l'élan qu'il a donné à l'action artistique et culturelle. Une nouvelle légitimité serait ainsi donnée à ces deux mouvements en vue d'assurer le rayonnement de notre pays dans l'espace culturel européen.

Conquérir de nouveaux publics, favoriser de nouvelles pratiques, par une meilleure répartition des lieux et des actions dans les territoires les plus fragiles ou les moins bien dotés, par le développement du partenariat des acteurs culturels au bénéfice de politiques locales plus ciblées et moins cloisonnées, par la sensibilisation du jeune public et le soutien au développement de ses pratiques.

L'enquête sur les pratiques culturelles des Français propose des indicateurs précieux pour la mise en œuvre de stratégies locales « fines » et ciblées intégrant d'une part les points faibles (comme le théâtre ou les arts plastiques), ou fragiles (comme la lecture ou le cinéma), qui appellent une attention spécifique, et d'autre part les secteurs privilégiés par nos concitoyens comme les musées, les expositions, la musique, la culture scientifique, technique et industrielle, les lieux du patrimoine et surtout l'audiovisuel pour lequel un effort qualitatif et le développement de politiques plus cohérentes (pour la CSTI ou les musées par exemple) sont nécessaires.

Garantir la liberté, le développement et le pluralisme des lieux et des pratiques de création dans le respect de la diversité des démarches et des missions reconnues aux artistes et aux professionnels (reconnues, si nécessaire, dans des contrats) dont les responsabilités civiques et sociales vont de pair avec le soutien des pouvoirs publics, dans le respect du caractère universel de l'art.

Ces garanties supposent en particulier des modalités de décision qui reconnaissent les compétences professionnelles de ceux et de celles à qui est confiée la direction ou la réalisation des institutions et des projets de création. Elles nécessitent la mobilisation de moyens nouveaux.

Inscrire le développement culturel dans la durée en assurant la pérennité des engagements et la continuité entre les démarches de formation, de pratiques, de production, de création, de diffusion.

Étendre le champ des politiques patrimoniales aux ensembles urbains et au patrimoine rural d'intérêt historique et artistique non protégés. Intégrer les monuments et sites classés dans des programmations et des politiques qui assurent leur mise en valeur, leur réutilisation adaptée, leur promotion économique, leur fonction culturelle en direction du grand public. Consentir un effort particulier de sensibilisation des usagers afin de les inciter à la découverte, dans leur temps de loisir et en milieu scolaire, de leur patrimoine et de leurs paysages.

Intégrer le champ culturel dans les objectifs généraux de décentralisation, par l'affirmation du rôle des Régions, par le renforcement d'une déconcentration adaptée aux nouvelles compétences territoriales et aux spécificités du secteur culturel, par une meilleure complémentarité des responsabilités territoriales et une coopération intercommunale plus active, en reconnaissant plus nettement les pouvoirs de proposition et d'évaluation des usagers, en soutenant la dynamique de la vie associative, en favorisant le développement du milieu rural par des politiques culturelles actives et concertées.

Renforcer les dimensions culturelles des politiques de la ville. Cet enjeu est prioritaire et sa réalisation exige une série d'initiatives et de mesures : le soutien à des pôles artistiques facteurs d'identité et de rayonnement, la recherche d'une complémentarité et d'une coopération volontaires des équipements des agglomérations, le développement de services et de projets culturels dans les ensembles urbains, une reconnaissance et une solidarité active de la collectivité en faveur de ces projets et de leurs acteurs, la convergence des stratégies des collectivités publiques au bénéfice de politiques d'intégration des communautés étrangères pour favoriser le droit à l'éducation et à la culture pour tous et la reconnaissance des richesses culturelles dont elles sont porteuses.

Promouvoir la prise en compte des exigences de qualité et la compétence des acteurs dans la mise en œuvre des politiques et des actions culturelles par un effort prioritaire de formation des professionnels et de l'ensemble des salariés du secteur, des amateurs et des bénévoles, par des initiatives de formations intersectorielles liées à des projets ou à des enjeux artistiques ou territoriaux (formations

conjointes Éducation–Culture, développement local, projets de quartiers, valorisation du patrimoine et « tourisme culturel »...).

Associer la culture aux pratiques de convivialité, de fête, de loisirs collectifs de nos concitoyens, à travers les grandes manifestations artistiques, les festivals, les événements promotionnels d'activités et de lieux artistiques et patrimoniaux, en assurant à ces initiatives impact et qualité.

Assurer le développement de l'action culturelle extérieure et de la coopération internationale des collectivités territoriales pour élargir le rayonnement culturel à l'ensemble du territoire ; promouvoir le dialogue des cultures et les solidarités ; favoriser les coproductions et les échanges d'expériences.

Améliorer la cohérence et la clarté de l'action des pouvoirs publics qui doivent affirmer dans ce cadre les spécificités de leurs politiques et de leurs fonctions ainsi que leurs objectifs communs Simplifier les procédures et le partenariat au bénéfice des promoteurs de projets, améliorer les conditions d'exécution des pouvoirs réglementaires de l'État.

*

* *

La prise en compte des enjeux et la réalisation des objectifs présentés ici sont soumises à la diversité des situations qui caractérisent le champ culturel ainsi qu'au « facteur temps », tout à fait essentiel dans ce cadre. Les propositions viseront donc, selon les cas, le court, le moyen ou le long terme. Il serait en effet peu réaliste et inutilement directif de prétendre imposer partout la même démarche et les mêmes durées même si la réduction des disparités géographiques et sociales reste le but à atteindre. Pour autant, l'État ne devra pas se satisfaire, pour des raisons bien compréhensibles de succès plus facile, d'appuyer les régions où le contexte est favorable et de négliger les impulsions en faveur des autres.

Vers de nouvelles responsabilités des collectivités publiques.

Les propositions qui suivent portent autant sur les règles du jeu que sur les contenus des responsabilités et des partenariats à confirmer ou à promouvoir dans un nouveau projet de décentralisation. Elles concernent donc directement l'objet même de la lettre de mission, c'est-à-dire la première dimension de la décentralisation culturelle évoquée dans le préambule.

Nous avons choisi le principe de les présenter par niveau de pouvoir politico-administratif (commune, département, région, État).

Cette approche présente l'avantage de proposer une cohérence des responsabilités et des missions prioritaires de chaque niveau. Elle présente l'inconvénient de rendre moins évidentes les conditions du développement spécifique de chaque domaine de l'action artistique et culturelle dans l'optique d'une décentralisation accrue ou d'un partage mieux élaboré des responsabilités. C'est d'ailleurs cette deuxième notion qui prédomine, car nous avons considéré que l'on ne passe pas d'un stade à l'autre du jour au lendemain sans déstabiliser des équilibres fragiles ou en voie de constitution. Parmi les politiques publiques, la politique culturelle est en effet de celles dont les problématiques, les systèmes de décision et d'évaluation, les moyens nécessaires sont loin d'être aboutis.

A ceux qui pourraient voir un manque d'audace dans cette « progressivité », nous rappellerons que la décentralisation n'est pas une fin, mais doit être le moyen de mieux ancrer le développement culturel dans les réalités et dans les perspectives d'évolution de la société dans son ensemble.

Pour pallier le risque d'une interprétation trop institutionnelle de ce rapport, nous présentons en annexe les attendus et les conséquences de nos propositions pour les domaines et les fonctions concernés. Nous avons en effet croisé les deux approches et recherché le meilleur équilibre possible entre des responsabilités territoriales nou-

velles et les exigences artistiques et culturelles en question. Ces annexes permettent en outre de retrouver l'approche classique par domaines culturels. Il nous semble toutefois important de rattacher nos propositions aux enjeux décrits précédemment et de ne pas les extraire de l'analyse d'ensemble que nous avons menée. Les principes qui guident ces propositions sont les suivants :

– faire coïncider autant que possible le niveau de responsabilité administrative avec le rayonnement des activités, leur aire d'expansion et leur insertion dans des réseaux cohérents,

– du fait de cette option, ne pas nécessairement attribuer les compétences ou les crédits à l'instance qui gère aujourd'hui ces activités,

– mobiliser des ressources nouvelles au bénéfice du secteur culturel,

– écarter toute hiérarchie administrative entre les collectivités territoriales (principe des lois de décentralisation), l'introduction de critères dans l'aide accordée par une collectivité à une autre n'entraîne pas de relation hiérarchique mais relève de besoins de cohérence , de complémentarité ou d'incitation au partenariat,

– maintenir la coopération des collectivités publiques chaque fois qu'elle se rapporte à la convergence de compétences ou qu'elle garantit des objectifs et des exigences précises : niveau qualitatif, liberté de création, égalité des citoyens devant le droit à la culture, rayonnement international des activités, notion de patrimoine collectif ou national,

– assortir les transferts de responsabilités de l'État d'attributions de ressources,

– tenir compte dans certains domaines de la nécessaire mobilité des acteurs culturels (spectacle vivant notamment),

– opérer une distinction entre le libre arbitre de chaque collectivité publique en matière de politique culturelle et les responsabilités attribuées et qui supposent le respect de critères techniques, artistiques, pédagogiques dans l'allocation de moyens à d'autres collectivités.

Ce dernier point est important. Dès lors qu'une collectivité publique, en particulier territoriale, est chargée d'un rôle de péréquation par l'attribution de ressources à d'autres collectivités, les critères d'attribution doivent être précis, connus, et applicables à tous sans distinction, notamment d'appartenance politique. Des exemples montrent que cette remarque n'est pas superflue. Il sera d'autre part nécessaire que chaque collectivité publique affirme clairement ses responsabilités propres dans le cadre des partenariats proposés.

Nous avons cherché à présenter de la manière la plus pratique possible les responsabilités confirmées et nouvelles, en partant du local pour aller vers le national, les prérogatives de l'État découlant des propositions relatives aux autres niveaux.

Responsabilités et partenariat sont étroitement imbriqués car nous proposons peu de transferts de compétences au sens classique du terme.

On distinguera deux catégories de propositions :

– celles qui relèvent de la prise en charge d'activités normalisées à la fois dans leur contenu et dans la place qu'elles occupent dans les politiques publiques,

– celles qui concernent des secteurs, des domaines pour lesquels les compétences réglementaires et les prérogatives de l'État sont toujours fortes et font de lui le partenaire prioritaire des acteurs et des décideurs.

La frontière entre les deux catégories est un peu artificielle mais cette distinction peut être aisément perçue dans la lecture de ce qui suit.

Nous terminerons ce rapport par des conclusions méthodologiques qui suggèrent des modalités de mise en œuvre de ces propositions, les stratégies financières possibles, ainsi que par une évocation de la situation de la Corse et des DOM-TOM qu'il ne nous a pas été possible d'étudier en détail.

*

* *

Nous insistons à nouveau sur le fait que les propositions présentées ici doivent également répondre à deux impératifs :

– poursuivre le rééquilibrage des dépenses de l'État au profit des projets hors Paris,

– respecter l'effort général de déconcentration engagé par le gouvernement et conforté par le projet de loi sur l'administration territoriale de la République.

Renforcer les compétences des communes, des villes, des organismes intercommunaux.

Elles ne sont pour ainsi dire limitées que par les pouvoirs réglementaires de l'État, par leur capacité financière et, pour les structures intercommunales, par la souveraineté communale. Les lois de décentralisation ont par ailleurs confirmé leur compétence sur les bibliothèques municipales, les établissements d'enseignements spécialisés et les musées. Elles ont un rôle déterminant pour créer les lieux culturels et contribuer à l'accueil des « aventures » artistiques et culturelles avec l'appui de leurs partenaires.

Si la commune reste bien la cellule de base de la vie culturelle, celle où s'expriment la demande et l'initiative, il convient de mieux organiser l'offre culturelle, son usage par les populations, son financement, son administration.

On s'y emploiera par les améliorations suivantes :

La première est le recours à la coopération intercommunale, indispensable dans les zones rurales, mais qui s'impose également dans les communes urbaines.:

– pour l'implantation, le financement, la mise en réseaux de services et de lieux culturels qui appellent une complémentarité de fonctions ou de niveaux et des coopérations techniques. Ce recours concerne particulièrement les enseignements artistiques, les réseaux de bibliothèques, les équipements qui ont une exclusivité et qui bénéficient à l'ensemble d'une zone intercommunale (certains musées et lieux de diffusion, les bibliothèques, salles de cinéma, établissements d'enseignement dans les petites villes et en milieu rural...) ;

– pour organiser la coordination et le partenariat des lieux de diffusion artistique en suscitant l'initiative des professionnels dans ce sens ;

– pour une meilleure insertion des lieux culturels dans des politiques urbaines d'agglomération : valorisation de quartiers d'habitat social, politiques de transports, de signalisation, manifestations artistiques liées à des espaces.

Un tel mouvement de coopération est nécessaire. Il ne se fera pas – pour les raisons que nous avons rappelées précédemment – sans une

incitation vigoureuse, même si les risques de concurrence et les contraintes économiques contribuent à l'élargir.

Nous préconisons l'introduction plus systématique du critère « de coopération intercommunale » dans le soutien qu'apportent l'État, une région ou un département, lorsqu'il s'agit d'implantation, de financement, d'organisation des structures ou des projets à vocation notoirement intercommunale. La réalisation d'inventaires cartographiques actualisés des lieux et des activités, de leur rayonnement, de leurs publics, de leurs budgets, peuvent utilement servir cet objectif.

Si le niveau communal ou intercommunal reste le cadre privilégié de l'administration de services et de structures culturelles appartenant aux communes, il convient de faire évoluer les statuts et l'organisation des équipements pour répondre à certains impératifs : favoriser leur partenariat avec les financeurs extérieurs publics ou privés, rechercher une meilleure adéquation de leurs projets et de leurs missions de service public avec la constitution des équipes professionnelles, les modalités de recrutement, de formation, d'intéressement de leurs personnels, permettre le recours à des recettes propres, faciliter leur fonction de coopération scientifique ou technique (d'ingénierie culturelle) avec d'autres équipements (gestion de réseaux par exemple).

Les moyens financiers qui seront mis à la disposition des villes du fait des nouveaux partages de compétences et de charges, proposés plus loin (pour les enseignements artistiques et les établissements d'action culturelle notamment) devraient servir le développement de politiques en amont et en complémentarité de ces institutions. L'insuffisance actuelle de ces politiques ne va pas dans le sens d'une réponse globale adaptée à la demande sociale.

Ces nouvelles répartitions de financement ne visent donc pas un allégement des charges des communes, mais la possibilité de développer le pluralisme et la cohérence de l'offre.

Le niveau local est le plus approprié pour traduire sur le terrain l'articulation entre les politiques culturelles communales ou intercommunales et les initiatives interministérielles au profit d'actions horizontales visant à conforter le développement de quartiers ou de zones rurales, à réduire les inégalités culturelles, à promouvoir les pratiques amateurs. Sur ce dernier point un effort particulier de soutien et de promotion devrait être engagé : création de lieux et de manifestations spécifiques, procédures d'aides financières ponc-

tuelles sur des projets incluant des formations, attention soutenue aux initiatives dans les établissements scolaires et universitaires.

Les stratégies et les programmes locaux allant dans ces directions devraient être plus nettement la priorité des responsables des communes, des agglomérations, des cantons ou des pays.

Les grandes manifestations culturelles, l'implantation ou le développement d'institutions culturelles d'intérêt national, les projets de coopération internationale des villes devraient faire l'objet de concertation entre elles visant à une meilleure complémentarité dans l'espace régional ou interrégional. Nous savons que cette recommandation va à contre-courant de la concurrence liée au développement économique de chacune d'elle. Cependant nous pensons que cette tendance n'est ni réaliste, ni définitive, ni inéluctable, et qu'il y a lieu de suggérer que les responsables locaux recherchent entre eux de nouveaux équilibres.

Les villes, l'urbanisme et le patrimoine.

La responsabilité des élus et de leurs services est majeure dans ce domaine, où le manque d'imagination ou de volonté mais aussi la pression économique, créent parfois des dégâts irréparables.

Comme nous l'avons dit en évoquant « l'état des lieux », le souci de la qualité architecturale en milieu urbain et du paysage dans les communes rurales relève de la responsabilité communale. Les collectivités locales doivent prendre en compte cette responsabilité par une sensibilisation active du grand public avec l'aide des professionnels, par une fermeté nouvelle dans les négociations avec le secteur privé ou les administrations, par le recours à des procédures de protection négociée telles les zones de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU) dont le nombre est réduit et la mise en œuvre laborieuse.

De même un effort d'intégration des monuments et sites classés ou des ensembles archéologiques dans les politiques urbaines devrait conduire à une meilleure appropriation et valorisation par les populations locales de ces éléments du patrimoine qui n'ont pas seulement une vocation touristique. Les cartes urbaines archéologiques devraient être généralisées. Les communes sont par ailleurs fondées, lorsqu'elles disposent des services compétents, à exercer naturellement la maîtrise d'ouvrage pour les monuments historiques classés. Il n'y a pas lieu d'exercer un transfert de compétence de l'État, mais d'appliquer la loi de 1913 relative à la protection et à la restauration

du patrimoine dans le sens d'un exercice systématique de la maîtrise d'ouvrage, sauf dans les cas où les communes propriétaires souhaitent s'en décharger ou ne sont pas en mesure de l'assumer. Nous pensons surtout aux communes rurales qui peuvent alors se tourner vers les DRAC.

Il serait alors utile que soient établies des listes de maîtres d'œuvre (architectes en chef des monuments historiques et autres architectes agréés) et d'entreprises chargés de ces travaux.

Partenaires privilégiés de l'État pendant des décennies, les communes sont invitées à un nouveau partenariat entre elles, avec les Départements et avec les Régions. Dans ce cadre, elles auront à décider librement si elles conservent les responsabilités liées à la propriété de la plupart des équipements ou si elles en transfèrent la gestion à la collectivité territoriale concernée par leur aire de rayonnement. Pour respecter l'autonomie communale très vive dans notre pays, nous n'avons pas jugé possible de préconiser ces transferts de « propriété ». Nous avons plutôt estimé que les changements de statut évoqués précédemment pouvaient favoriser la nécessaire coopération administrative et financière des collectivités publiques. Ce partenariat financier a été maintenu, au détriment sans doute d'une plus grande simplicité des procédures, pour deux raisons principales : en l'absence d'une nouvelle fiscalité locale, nous ne voyons pas comment attribuer aux communes seules la charge de ces équipements. Nous avons d'autre part considéré qu'une nouvelle étape dans la décentralisation devait être l'occasion de privilégier le fonctionnement en réseaux afin de conforter les équipements concernés et de jouer sur leur coopération et leur solidarité. Pour ce faire, il était logique de recourir aux responsabilités départementales et régionales.

L'ensemble de ces responsabilités et mutations nécessite une administration culturelle locale de bon niveau, suffisamment dotée en moyens humains et aux missions clairement définies. Elle doit être investie des tâches d'aide à la conception, à la mise en œuvre, à l'évaluation. En outre, il serait pertinent de l'associer aux mutations des politiques locales dans le cadre des objectifs et des modalités fixés par les élus. Le rôle de l'administration culturelle est particulièrement important pour la négociation avec les acteurs culturels locaux, les autres services et administrations, mais également pour soutenir les innovations nécessaires à la gestion des institutions et au montage des projets, pour organiser les processus de décisions choisis par les élus. Ces services permettent aux élus, y compris dans

les petites villes, plus de recul et de disponibilité pour leurs missions essentielles. Une attention particulière doit être apportée aux fonctions d'administration qu'il convient de développer aux côtés des responsables des équipements gérés directement par les communes et pour lesquels nous proposons une évolution statutaire.

Développer les fonctions culturelles des Départements

Traditionnels soutiens à la vie associative et aux communes, les Départements se sont vu attribuer par la loi de 1983 deux blocs précis de compétences, les archives et les bibliothèques centrales de prêt. A ces dernières sont associés des annexes et de véritables réseaux de lecture publique. Forts de ces attributions, les Départements ont investi résolument dans ces deux directions.

C'est dans la continuité de ces vocations que nous situons nos propositions, en faisant deux remarques préliminaires :

– en milieu rural, le développement local est une motivation puissante pour conforter ou mettre en œuvre de véritables projets culturels. Cette remarque plaide pour une meilleure intégration des politiques culturelles des Départements dans leur coopération globale avec les communes. Ces politiques culturelles devraient mettre l'accent sur les points faibles du milieu rural : maintien d'équipements tels que les salles de cinéma, mise en place et renforcement de réseaux complémentaires de diffusion artistique en prenant appui sur les motivations et les ressources locales, en jouant sur la durée, indispensable pour conquérir les publics ;

– les imprécisions dans les compétences respectives des Régions et des Départements devraient être réduites, ce qui suppose une concertation plus systématique entre ces deux collectivités : elles pourraient passer des contrats d'objectifs lorsque leurs politiques se complètent (les réseaux de diffusion artistique, les politiques de tourisme culturel et de valorisation du patrimoine par exemple). Des états des lieux de l'action départementale accompagnés de documents d'information seraient très précieux à cet égard.

Ces précisions étant apportées, nous proposons de confier aux conseils généraux les responsabilités suivantes.

L'élaboration de schémas départementaux d'enseignement de la musique et de la danse visant à assurer la proximité de l'offre auprès des usagers, la continuité des formations, une exigence de qualité reconnue à tous les niveaux.

Le choix du niveau départemental tient compte de l'existence d'écoles départementales et de réseaux d'écoles de musique qu'il convient d'organiser, de qualifier, de compléter. Cette mission devrait être conduite par la mise en place de structures placées sous l'autorité du conseil général, permettant de réunir la Région, l'État (DRAC), les villes ou les organismes intercommunaux gestionnaires des principaux établissements agréés ou non, tout en associant les parents d'élèves à l'élaboration de ces schémas.

Les Départements deviendraient les partenaires prioritaires des communes et des organismes intercommunaux, l'État n'intervenant qu'au niveau des troisièmes cycles ; l'État assure en outre, par une inspection déconcentrée, la labellisation des structures reconnues dans les schémas.

Cette organisation pourrait être à l'avenir appliquée à d'autres disciplines, les arts plastiques en particulier.

Les Départements sont chargés de la sauvegarde, des travaux, et de la mise en valeur du patrimoine non protégé. Ils sont les partenaires des communes pour ce patrimoine qui n'entre pas dans les procédures de classement par l'État. Ils deviennent ainsi les protecteurs des traditions architecturales, des savoir-faire, des cultures locales, des témoins des activités économiques que les communes, les associations, les usagers tentent de valoriser par des initiatives multiples. Les Départements sont les interlocuteurs naturels de ces partenaires. Certains se sont d'ailleurs fortement engagés, avec l'aide ponctuelle de l'État, dans cette voie et se sont dotés de critères d'intervention. Ils sont par ailleurs fréquemment initiateurs d'actions dans le domaine du tourisme culturel.

Les sommes consacrées aujourd'hui par l'État à ce patrimoine sont trop marginales pour être transférées.

Cette responsabilité pourrait être confortée par l'établissement de conventions passées avec l'État pour le développement du préinventaire et sa mise en valeur par des publications conjointes et des expositions. Le maintien à l'État de la réalisation technique de l'inventaire s'explique par la nécessaire unicité des méthodes et de l'exploitation des résultats. Ces conventions permettraient en outre

aux Départements de disposer des données utiles à leur politique de sauvegarde et de promotion du patrimoine.

La responsabilité des conseils généraux en matière de patrimoine non protégé et leur implication directe dans l'inventaire ne les exonèrent pas du soutien aux communes pour le patrimoine classé et du soutien à la recherche archéologique et à sa mise en valeur.

Pour assurer l'ensemble de leurs responsabilités en matière de patrimoine et être mieux associés aux programmations qu'il conviendrait de développer, les Départements devraient être amenés à recruter des spécialistes du patrimoine, interlocuteurs techniques des DRAC, et chargés également de venir en appui aux communes rurales.

La participation des Départements à l'élaboration avec les Régions et l'État de schémas régionaux d'équipements culturels dans le cadre des contrats de plan est une nécessité et permettrait :

– d'arrêter le choix des équipements et des lieux culturels à programmer en tenant compte des besoins des petites villes et du milieu rural,

– de faire coïncider les décisions de programmation et le soutien au fonctionnement,

– d'établir une cohérence avec les schémas départementaux d'enseignement musical, les plans de développement de la lecture publique, les mesures en faveur des salles de cinéma,

– de raisonner pour les établissements d'action culturelle, les musées, les lieux de diffusion, en termes de réseaux complémentaires de niveau régional et départemental.

Il s'agit à nos yeux d'une condition essentielle pour assurer un niveau satisfaisant d'équipement et la permanence des projets culturels dans les petites villes et le milieu rural.

Nous pensons également que les vocations nettement départementales d'équipements culturels municipaux qui ne font pas l'objet de répartition de responsabilités, devraient logiquement donner lieu à des conventions avec les villes gestionnaires sur des missions clairement établies, et à la participation des Départements aux instances de gestion de ces équipements dans le cadre des nouveaux statuts déjà préconisés. L'exemple des musées assurant la tutelle scientifique de musées locaux, ou d'établissements d'action culturelle ayant une mission de diffusion en milieu rural illustrent bien cette recommandation.

Nous insisterons enfin sur la nécessité pour les Départements de disposer de services ou de structures généralistes ou spécialisées pour l'exercice de leurs missions ou pour soutenir des secteurs ou des fonctions du domaine artistique et culturel. L'efficacité des organismes existants plaide pour leur extension.

Les associations départementales de diffusion musicale verront sans doute leurs missions réévaluées en fonction des propositions relatives à l'enseignement musical. Mais leur vocation plus large est essentielle et doit être confortée notamment dans la liaison entre formation, pratiques amateurs, animations, diffusion. Le rôle décisif joué par ces structures et leur association nationale pour la promotion de la vie musicale doit être souligné. Elles devraient d'ailleurs largement contribuer à l'établissement des nouveaux schémas d'enseignement proposés.

Doivent-elles demeurer des structures conjointes État–Département ? Cela doit être apprécié au cas par cas. Dans certaines situations elles sont en effet suffisamment solides pour devenir des outils départementaux à part entière et définir avec les DRAC des objectifs spécifiques contractuels. Il ne convient pas d'arrêter une position identique pour tous les départements à ce sujet. Il reste que le statut juridique de ces structures et de leur personnel peut poser problème (voir certaines décisions de cours régionales des comptes) à l'égard des responsabilités des Départements. Ceux-ci auraient sans doute intérêt à rechercher, par un conventionnement sur objectifs assortis de moyens et de procédures d'évaluation, une clarification du positionnement des diverses associations qu'ils ont mis en place.

Doter les Régions de responsabilités culturelles et de moyens

C'est une des conclusions auxquelles nous conduit cette mission sur la décentralisation culturelle.

Nous ne pensons pas que, pour le secteur culturel, fait de diversité dans les structures, peu normalisé, soumis à l'initiative volontaire des pouvoirs publics, il y ait un niveau institutionnel de trop : le Département est plus proche de certaines réalités moins bien perçues par la Région qui peut demeurer plus lointaine. Mais la Région peut

fédérer des énergies qui dépassent le cadre départemental. On peut imaginer bien sûr des fédérations de Départements, cela n'est pas à exclure pour des identités très voisines, mais tel n'est pas l'objet de ce rapport.

Les territoires régionaux sont-ils trop petits ? Oui, dans certains cas et la disparité des situations complique la tâche. Mais la taille n'est pas un critère d'absence de moyens : l'Alsace et le Nord–Pas-de-Calais ont montré depuis longtemps la voie en matière de politique culturelle et d'équilibre avec les départements.

Nous nous sommes appuyés, pour proposer des responsabilités culturelles aux Régions, sur l'intérêt que le développement culturel représente pour l'identité symbolique de ces institutions très jeunes, et dont une partie seulement recouvre des identités historiques. Nous avons pris en compte également leurs compétences actuelles : aménagement du territoire, formation professionnelle, compétences éducatives. Nous avons enfin privilégié l'idée de réseaux et de responsabilités de diffusion qu'elles ont déjà tendance à assumer.

Le caractère imparfait des espaces régionaux doit être compensé par l'initiative des villes et des acteurs culturels qui inscrivent naturellement leurs coopérations soit à l'intérieur soit en dehors du cadre régional. Nous notons un intérêt croissant pour l'idée (encore peu expérimentée) de « réseau de villes » impulsée par la DATAR, les équipements de diffusion étant eux souvent organisés dans cet esprit. Nous pensons que les Régions peuvent jouer un rôle actif dans ce domaine.

Les Régions sont en effet bien placées pour promouvoir et valoriser les réseaux de lieux culturels, pour soutenir les initiatives de communication culturelle de ces réseaux et d'information du grand public.

Nos propositions ne visent donc pas à un enfermement des réalités dans une nouvelle frontière, mais à la recherche d'une meilleure organisation et à la mobilisation d'un niveau politique encore mal identifié dans le partenariat culturel.

Les Régions contribuent au développement des niveaux pré-professionnels et professionnels des enseignements artistiques. Enseignements des arts plastiques : Nous proposons que soient établis en concertation entre les Régions et l'État, des schémas régionaux d'enseignement des arts plastiques, d'où résulterait une carte nationale des établissements habilités par l'État (1er, 2e, 3e cycles)

Ces suggestions concernent particulièrement les FRAC. Ceux-ci n'étant pas tous dans la même situation, les contrats d'objectifs que l'État pourrait négocier avec les Régions devraient tenir compte de deux éléments prioritaires :

– leurs missions régionales de diffusion de l'art contemporain en liaison avec les musées, les centres d'art, les lieux culturels divers,

– leurs politiques d'acquisitions soutenues par l'État, en cohérence avec les FRAM.

Quant aux offices ou agences, qui jouent un rôle essentiel pour la vie culturelle dans les régions, il conviendrait de privilégier leurs missions premières de soutien technique aux projets et aux initiatives à vocation régionale, de les investir sur les secteurs où des stratégies régionales sont à construire ou à promouvoir et de ne pas chercher à en faire des « DRAC bis ».

Nous pensons en effet que les Régions n'ont pas à craindre une perte d'autonomie en recourant (par convention ou non) aux avis techniques des spécialistes des DRAC ou à leurs experts pour prendre leurs décisions. Il s'agit de s'appuyer sur une expérience ancienne et reconnue, même si elle est parfois imparfaite, et d'éviter la multiplication des services. L'administration culturelle régionale (assortie ou non de structures parallèles) sera en effet amenée à remplir de nouvelles missions : programmation et établissement de schémas et de cartes régionales, suivi des nouvelles coopérations techniques et financières proposées, mise en œuvre des actions de valorisation et des politiques patrimoniales, contribution au fonctionnement en réseaux des villes et des institutions culturelles, etc..., autant de missions principalement « généralistes » qui n'excluent pas la présence dans les services régionaux de professionnels requis pour des domaines prioritaires.

Les Régions ont la responsabilité d'établir des schémas régionaux de développement culturel pour la durée des contrats État–Régions. Ces schémas concernent d'abord la programmation, l'implantation, les aménagements de lieux culturels, mais devraient inclure les perspectives de fonctionnement assorties à ces décisions. Cette responsabilité implique des modalités de concertation structurées et transparentes car il n'est pas question de limiter cette fonction aux seules priorités de la politique culturelle régionale mais d'en faire une véritable action d'aménagement du territoire, de rééquilibrage.

Ces mesures supposent bien sûr une concertation étroite avec les villes ou les Départements pour assurer une implantation théâtrale si possible équilibrée, et la politique d'équipement ou de création de lieux qui en est le corollaire.

Région et État pourraient concevoir ensemble des manifestations de promotion du théâtre et de la danse, et le développement des pratiques amateurs dans les lycées (prolongement des sections artistiques) et dans les universités.

Espace régional, valorisation du patrimoine et culture scientifique, technique et industrielle. Un rôle actif devrait être joué par les Régions en matière de valorisation et de réutilisation des éléments les plus significatifs du patrimoine, de création d'ateliers de restauration spécifiques, de formations professionnelles dans ce domaine comme le font déjà certaines. Une attention particulière devrait être accordée à la valorisation économique du patrimoine, au tourisme culturel et aux activités d'entreprises, aux formations dans ces secteurs. Ce champ d'initiatives est l'un de ceux qui peut faire l'objet de concertations étroites avec les Départements au bénéfice du développement local notamment.

De même le cadre régional est tout à fait pertinent pour établir des politiques de développement de la culture scientifique, technique et industrielle, en liaison avec les musées concernés, avec les entreprises et les organismes de recherche publics et privés. Les compétences des Régions dans les domaines de l'économie, de la recherche, de l'éducation, de l'aménagement du territoire, les qualifient particulièrement pour promouvoir et coordonner les projets dans un secteur où la coopération d'acteurs très divers est essentielle.

Le devenir des outils de coopération État-Régions. Les vingt dernières années ont vu la création d'offices, agences, fonds régionaux, parcs de matériels régionaux dont la DRAC est souvent cogérante. Il n'est pas question d'imposer dans ce domaine une philosophie unique. Ayant constaté que la logique de la décentralisation amène certaines Régions à s'approprier ces outils au service de leurs politiques culturelles, il nous semble normal de suggérer à celles-ci de négocier avec l'État des contrats d'objectifs attribués à ces structures, et qui remplaceraient l'actuelle cogestion. Là où celle-ci est toujours souhaitée, ce qui révèle une harmonie particulière entre les deux administrations, il n'y pas de raison de rompre brutalement avec cette formule. Il convient donc aux deux partenaires d'apprécier au coup par coup.

Une incitation des Régions à la coopération des centres de production lyrique avec d'autres villes ou avec d'autres centres de production et de diffusion en France et à l'étranger contribuerait à améliorer le niveau des politiques lyriques locales et à conforter les grands pôles lyriques en région.

Il est proposé de conforter l'action et la complémentarité des établissements d'action culturelle dans le cadre de réseaux labellisés par l'État et les Régions et de financements tripartites avec les villes.

La réflexion et les décisions en cours au ministère de la Culture sur les projets et la gestion des établissements sont l'occasion de conforter ce réseau national, tout en l'élargissant au niveau régional par l'appui des Régions à des lieux de production et de diffusion de taille moindre mais innovants et aptes à toucher un large public local.

Il apparaît en effet clairement que le soutien à la création passe par l'existence de réseaux de diffusion plus larges et d'aussi bon niveau que ceux que l'Office national de diffusion artistique contribue déjà à stimuler et à qualifier.

En proposant d'inscrire les actuelles maison de la culture et les centres d'action culturelle (les futures « scènes nationales ») dans ce schéma, nous visons à leur assurer un mode de financement durable par l'arrivée d'un troisième partenaire, la Région, ce qui permettra à l'État de spécifier son intervention. Nous visons également à créer une solidarité qualitative à l'intérieur du réseau régional même si nous savons que les établissements travaillent par ailleurs spontanément dans des réseaux nationaux et internationaux.

Le soutien au théâtre et à la danse. Nous proposons de mieux organiser la convergence des moyens des Régions et de l'État au profit d'un financement mieux établi des compagnies concernées. Il pourrait être créé, dans le cadre des contrats de décentralisation, des fonds communs sur le modèle des « fonds régionaux d'acquisition des musées » (FRAM), ce qui permettrait à chacun des partenaires d'identifier sa contribution à une compagnie présente dans la région ou implantée, en s'appuyant sur les comités d'experts mis en place auprès des DRAC.

Pour les compagnies qui ne relèvent pas de ces fonds communs, il appartient à l'État surtout, et aux Régions si elles le veulent, de mettre en place des aides pour faire détecter et assurer la promotion des « jeunes compagnies » et pour soutenir des créations ponctuelles.

Dans ce cadre, les Régions sont le partenaire financier de l'État et des villes. Ces cartes doivent être rigoureuses et veiller à la complémentarité des écoles. Il n'est pas acquis *a priori* que toutes les écoles aujourd'hui concernées par les subventions le demeurent. L'objectif est en effet d'aboutir à un réseau d'enseignement de haut niveau, mieux financé, devant correspondre aux besoins mieux évalués des activités artistiques et professionnelles dans ce secteur.

Les régions pourront créer des sections spécifiques d'intérêt régional qui pourraient être le cas échéant agréées par l'État. La carte régionale sera élaborée dans le cadre du contrat de décentralisation culturelle proposé dans le chapitre « conclusions méthodologiques », contrat qui devrait intégrer certaines écoles nationales des Beaux-arts implantées en région. Soulignons que la réforme engagée par la DAP va dans le sens de ces propositions.

Enseignement musical : nous proposons que chaque Région contribue, avec l'État, au financement et à l'organisation des niveaux préprofessionnels et professionnels des conservatoires nationaux de région et des écoles nationales de musique (la dénomination de ces établissements serait à revoir). Le financement de l'État pourrait atteindre la parité avec la Région en fonction de la qualité et des capacités d'innovation proposées par ces enseignements. Cette intervention des Régions devrait être liée à la réalisation conjointe des schémas départementaux d'enseignement musical évoqués plus haut et de cartes régionales des niveaux supérieurs qui seraient élaborées avec l'État. Elle vise également à promouvoir une liaison active entre ces enseignements et les politiques régionales de diffusion musicale professionnelle et amateur. En outre les Régions sont les partenaires naturels de l'État pour les formations professionnelles des enseignants et des musiciens, et pour le développement des centres de formation d'intervenants en milieu scolaire.

Les Régions sont responsables des politiques régionales de production et de diffusion musicales. Elles sont le partenaire principal des villes et des organismes gestionnaires avec qui elles négocient, soit le maintien en l'état des statuts des orchestres, soit la création de structures régionales. Les crédits de l'État consacrés aux orchestres leur sont transférés après réajustement éventuel négocié dans le contrat de décentralisation culturelle. Pour ne pas figer la situation actuelle, l'État peut inciter à la création de nouveaux orchestres et continuera à passer des contrats avec les formations sur des missions spécifiques ou générales.

Pour cette raison, cette fonction doit être conduite en étroite coopération avec l'État qui garde une mission équivalente pour l'ensemble du territoire.

Cette coopération devrait favoriser l'émergence de la notion de structure d'intérêt régional, cette dénomination devant avoir, nous l'avons déjà dit, une connotation dynamique et non réductrice.

Nous proposons qu'à ce titre, les crédits d'équipement de l'État correspondant à ce type de structures soient transférés aux Régions ou fassent l'objet de la généralisation du concours particulier mis en place pour les bibliothèques. Le montant de ces crédits serait déterminé dans le cadre du premier schéma régional et arrêté dans le contrat État–Régions.

Cette mission permettrait en outre aux Régions de stimuler ou d'accompagner la mise en réseaux des villes et de leurs institutions culturelles, et de négocier avec l'État les grands projets en région, des initiatives internationales ou de grandes manifestations artistiques.

Les Régions et les stations de service public de radio et de télévision. Bien que le domaine de la communication n'entre pas dans le champ de la présente mission, il nous semble utile de suggérer que les Régions s'impliquent dans les missions artistiques, éducatives et culturelles de ces stations sous des formes diverses, en appui avec l'État. Nous pensons en particulier à des fonds, éventuellement communs avec l'État, de soutien aux coproductions avec les institutions culturelles, au développement de produits ressources pour les milieux éducatifs, aux émissions créées dans le cadre régional, aux magazines.

En apportant un « plus financier » aux institutions culturelles au titre de coproductions avec les opérateurs audiovisuels, les pouvoirs publics peuvent inciter à un partenariat indispensable. Il convient cependant de distinguer la réalisation de produits largement commercialisables de la fonction normale de diffusion et d'information des stations de radio et de télévision.

Définir les compétences et le partenariat du ministère de la Culture dans le mouvement de décentralisation culturelle

Il n'est pas question ici de redéfinir dans leur totalité les responsabilités et les actions du ministère de la Culture, mais l'élan de décentralisation culturelle que nous proposons de conduire a des incidences sur ses compétences, sur ses priorités, sur ses modalités d'intervention administrative et financière. Ce sont donc à ces incidences que nous consacrons ce chapitre.

Au préalable, il convient de rappeler le cadre proposé par la lettre de mission pour les fonctions essentielles de l'État :

« l'État entend continuer à jouer son rôle fondamental d'incitation et d'impulsion, de réduction des inégalités géographiques et sociales, et à assumer les grandes missions qui lui sont imparties dans le domaine culturel : aide à la création, protection du patrimoine, soutien à la formation, rayonnement international de la France. Sa présence forte dans la vie culturelle stimule, et non limite, l'essor de collectivités locales entreprenantes ». Nous nous inscrivons d'autant plus facilement dans ce cadre qu'il correspond à ce que les collectivités territoriales et les acteurs culturels attendent en priorité de l'État.

Nous parlons de l'État et non seulement du ministère de la Culture. Il convient en effet de s'inscrire dans la déconcentration qui donne aux préfets la responsabilité de la mise en œuvre de l'action de l'ensemble des administrations, ainsi que dans les actions interministérielles conduites pour réaliser un certain nombre d'objectifs. Cet aspect fera l'objet d'un chapitre particulier.

Notre conviction est que le ministère de la Culture est à un tournant sous l'effet d'un triple mouvement de décentralisation, de déconcentration, d'entrée de la France dans l'Europe.

Ce contexte est favorable à une clarification de ses objectifs par une clarification des responsabilités publiques que nous nous efforçons de proposer. Le problème est que ce tournant ne peut être brutal, car le ministère a beaucoup assumé, beaucoup impulsé, beaucoup mobilisé, qu'il a su normaliser utilement ce qui devait l'être et qualifier l'ensemble. Il a créé des exigences qu'il a fait partager et auxquelles

se réfèrent aujourd'hui la majeure partie des collectivités territoriales et surtout les acteurs culturels.

Mais il n'est pas sans reproches non plus et l'on peut relever certains défauts de ses qualités : son dynamisme peut provoquer une certaine dispersion, un certain activisme, qui pour être efficaces doivent être relayés durablement sur le terrain. Il a surtout comme limite d'être chargé de fait, « des affaires culturelles » d'abord, et de ne maîtriser que faiblement les contenus de l'éducation et de la télévision malgré les mesures qu'il conduit dans ce dernier domaine avec le ministère délégué.

Nous proposons donc ici quelques pistes pour une concentration de ses moyens au service d'objectifs dont il est toujours le premier serviteur ou dont il partage la réalisation avec ses partenaires.

En précisant mieux sur quelles missions il intervient, on vise à déplacer les autres attentes vers les nouvelles responsabilités territoriales et à lui redonner une autonomie éventuelle sur le reste. Nous rappelons aussi qu'il doit être l'animateur de ce nouveau projet de mobilisation des partenaires publics.

Il y est à nos yeux bien préparé. Ses directions engagent des réflexions et des réformes qui le placeront en bonne position pour négocier avec les collectivités territoriales. Nous pensons en particulier aux enseignements de la musique et des arts plastiques, au théâtre, aux fonds régionaux d'art contemporain, aux établissements d'action culturelle, à la danse, aux conditions de mise en œuvre des compétences relatives au patrimoine, autant de questions au centre de la coopération des collectivités publiques.

Le soutien à la création artistique

Dans cette fonction sensible, fragile dans certains secteurs, son rôle est au moins triple :

– créer la dynamique et être toujours en avant du mouvement en faveur de la création en continuant à choisir, reconnaître, soutenir les créateurs, les artistes, les équipes qu'il juge aptes à marquer leur époque, à promouvoir leur discipline, à porter au plus haut niveau la qualité, l'innovation ou la symbolique de leur art – c'est la fonction de « locomotive » qui entraîne et qualifie le mouvement –,

– partager le risque artistique avec les collectivités territoriales qui le veulent,

– veiller sans cesse à la mobilisation des ressources en faveur de la création, à la compétence et au nombre des experts qui en sont chargés, à leur présence sur le terrain, à la qualité et au niveau des formations qui préparent aux vocations artistiques.

C'est fort de ces atouts et de ces principes qu'il peut être le partenaire des collectivités territoriales, ouvert à leurs ambitions comme aux réalités locales qu'elles prennent en compte dans leurs politiques de soutien à la création. Les dispositifs proposés par ailleurs sont conduits dans cet esprit, en conjuguant coopération et initiatives autonomes, décisions déconcentrées (le plus souvent possible) et décisions au niveau central. La place de la création, sous des formes diverses, dans les établissements culturels polyvalents, les orchestres et les centres lyriques, la politique d'acquisition des FRAC ou des grands musées pour l'art contemporain, sont des critères qu'il faut faire partager à ses partenaires ou qu'il faut stimuler. Des domaines comme la création musicale et la création littéraire en région devraient par ailleurs retenir encore plus son attention.

La contractualisation de ces objectifs avec les acteurs culturels est une démarche naturelle car elle permet de respecter la diversité des situations, des objectifs à atteindre, des projets spécifiques des artistes et des professionnels. Elle permet d'assurer la durée, de faire évoluer le statut des équipes ou des structures et de clarifier les motivations des ressources que les partenaires publics doivent apporter. Il est finalement capital que l'État définisse clairement ses stratégies dans tous les domaines, qu'il propose une éthique et des règles du jeu, comme le fait par exemple le directeur du théâtre et des spectacles, afin de disposer d'un socle indispensable dans les négociations avec ses partenaires.

La réduction des inégalites géographiques et sociales

Nous avons déjà largement abordé cet enjeu sur lequel l'État et ses partenaires doivent porter un effort prioritaire. Nous pensons que les inégalités sont autant géographiques que sociales et le plus souvent cumulées. Nous distinguerons ici cependant les deux dimensions car elles appellent des politiques distinctes :

a) Les inégalités géographiques

* Nous proposons de donner une qualification nationale aux institutions culturelles « phares » d'une région, aux têtes de réseaux, ainsi qu'aux nouveaux projets d'institutions d'intérêt national dans

le cadre de la poursuite des grands investissements culturels de ces dernières années.

Les critères de cette qualification pourraient être : le caractère exceptionnel du projet ou de l'institution – le rayonnement international – la mise en réseau avec les grandes institutions nationales actuelles ou en projet.

Nous pensons en particulier à des équipes de production artistique, des musées, des médiathèques, des projets de culture scientifique et technique. Ces institutions en nombre limité devraient bénéficier de moyens particuliers de l'État pour leur mise en œuvre (équipement) comme pour leur fonctionnement.

* L'établissement des schémas régionaux d'équipement culturel établis par les Régions dans le cadre des contrats avec l'État, doit être pour le ministère de la Culture l'occasion de développer trois types de solidarités : avec les régions les plus faiblement dotées, avec les territoires locaux marqués par des enjeux de développement, en faveur des grands projets évoqués précédemment.

Ces schémas permettront en outre d'articuler les programmations d'équipements avec les schémas d'enseignement et de diffusion proposés par ailleurs, et de réaliser les priorités sociales, éducatives et culturelles, comme les lieux culturels dans des établissements scolaires et universitaires ou dans les quartiers.

b) Les inégalités sociales, éducatives et culturelles.

Leur réduction, dans le cadre de ce rapport, suppose prioritairement des modalités d'action qui responsabilisent les collectivités locales et les services déconcentrés de l'État grâce à une impulsion nationale interministérielle et cohérente. Le ministère de la Culture doit aussi agir seul lorsque ses objectifs concernent moins directement les autres administrations.

Ces modalités devraient se traduire notamment :

– par la négociation entre administrations de l'État et collectivités territoriales, de contrats pluriannuels destinés à promouvoir l'action culturelle et les pratiques artistiques notamment auprès des jeunes publics, dans les établissements universitaires, dans les quartiers de développement social, dans les zones rurales en développement et dans les établissements scolaires, auprès de catégories spécifiques choisies par les partenaires,

– par la signature de conventions tripartites, ministère de la Culture, établissements culturels ou équipes artistiques, collectivités locales pour engager la participation de ces acteurs culturels sur des objectifs et des projets concourant à la réduction des inégalités et à l'élargissement du public.

Ces modalités sont à promouvoir partout où le terrain est favorable, mais on ne saurait établir des règles d'intervention uniformes qui encadreraient de manière rigide l'action du ministère et enfermeraient les acteurs culturels dans des problématiques définies exclusivement par les pouvoirs publics.

Les propositions formulées dans ce chapitre supposent une bonne capacité de négociation et de conviction du ministère qui doit obtenir les moyens financiers de ses ambitions pour entraîner l'adhésion de ses partenaires ou les appuyer.

Elles impliquent aussi des conditions que nous avons déjà soulignées, celles d'une nouvelle volonté du ministère de l'Éducation nationale d'assumer pleinement ses propres responsabilités artistiques et culturelles au service d'une meilleure égalité des chances.

Les formations professionnelles, un enjeu majeur pour le ministère de la Culture

Il s'agit d'une mission nationale que les Régions détentrices de compétences dans ce domaine peuvent être amenées à partager.

Nous avons déjà proposé que l'État concentre son effort en matière d'enseignements artistiques spécialisés, sur les formations musicales et d'arts plastiques préprofessionnelles et professionnelles, sur les formations pédagogiques initiales et continues et sur les formations, avec l'Éducation nationale, des intervenants en milieu scolaire.

Il est le partenaire des départements pour l'établissement des plans départementaux d'enseignement musical, et des régions pour le financement des troisièmes cycles des établissements agréés. L'effort réalisé par la direction de la musique et de la danse pour réaliser un véritable plan cohérent pour l'enseignement musical est un atout très précieux pour ce partenariat.

De même, en ce qui concerne les arts plastiques, le ministère de la Culture, qui délivre les diplômes nationaux, a engagé une réforme des

écoles d'art pilotée par la DAP. Cette réforme vise à affirmer la spécificité et la complémentarité, notamment des troisièmes cycles.

Les compétences que les lois de décentralisation lui reconnaissent dans ce domaine (inspection, contrôle pédagogique) l'amènent également à qualifier les niveaux de formation qu'il ne finance pas.

Dans les domaines du patrimoine, nous avons également évoqué l'importance que représente l'accès des fonctionnaires territoriaux à ces formations. L'intervention de la délégation au développement et aux formations pour soutenir d'autres objectifs de formations territoriales (responsables administratifs culturels et petite enfance par exemple) est tout à fait essentielle car en la matière, c'est la convergence des initiatives qui donne à ces formations leur niveau et leur impact. Il en est de même pour les autres formations du champ artistique et culturel soutenues par la délégation et par d'autres directions.

Il convient également de maintenir et renforcer les formations conjointes avec l'Éducation nationale, car elles apportent un appui évident aux partenaires les plus motivés du terrain. Cette formule doit être élargie à d'autres types de projets qui appellent l'échange d'expériences et de compétences.

L'ensemble des personnels du champ culturel, des gardiens de musées aux administrateurs des institutions, est largement dépendant, pour atteindre les niveaux de compétence et de qualité qui font leur réussite, de politiques actives de formations nationales, régionales et locales. Il s'agit donc d'un axe de coopération à promouvoir avec les Régions en particulier.

La création de la délégation au développement et aux formations est un atout essentiel pour conduire l'ensemble de cette dynamique en s'appuyant sur les compétences des directions sectorielles du ministère et sur ses DRAC.

L'exercice du pouvoir régalien, la déconcentration, l'apport des organismes techniques du ministère à la décentralisation

a) Le pouvoir régalien

L'État exerce de par la loi un pouvoir de contrôle scientifique, technique ou pédagogique dans cinq domaines : le patrimoine, les musées, les archives, les enseignements artistiques, les bibliothèques (voir annexes)

En matière de patrimoine, nous préconisons les mesures suivantes :

– pour les monuments historiques classés, les collectivités propriétaires devraient logiquement assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux ; toutefois celles qui ne le souhaitent pas ou qui ne disposent pas des services techniques correspondants, pourraient déléguer par convention cette maîtrise d'ouvrage aux directions régionales des affaires culturelles. Nous préconisons également l'élargissement du corps des architectes en chef des monuments historiques à d'autres architectes agréés et l'abandon des circonscriptions ; la déconcentration interrégionale des sections les plus encombrées de la commission supérieure des monuments historiques par la création de sous-sections à vocation géographique (nous proposons d'en créer quatre), afin de rapprocher son activité réglementaire des décideurs territoriaux et de créer une meilleure harmonie entre les avis régaliens et les politiques patrimoniales. Nous pensons également que le rattachement des architectes des bâtiments de France au ministère de la Culture redonnerait une forte cohérence aux missions de protection du patrimoine sans affaiblir pour autant les missions des ministères concernés.

– pour l'archéologie, il convient de soutenir une déconcentration accrue de la mise en œuvre des décisions prises après avis du conseil supérieur de la recherche archéologique, qui serait déconcentré au niveau interrégional à l'image de la commission supérieure des monuments historiques et de promouvoir une articulation plus étroite entre les DRAC et les services archéologiques des collectivités locales. L'effort de programmation en liaison étroite avec les collectivités locales devrait être poursuivi ainsi que la réalisation des cartes archéologiques. Le rôle régalien de l'État qui reste pour ce domaine primordial, ne devrait pas freiner l'investissement croissant des collectivités territoriales pour le soutien à la recherche et pour la promotion du patrimoine archéologique. Chaque fois que cela est possible, des conventions doivent être passées avec elles pour les associer très étroitement ainsi que leurs services.

Dans le domaine des enseignements artistiques spécialisés, nous pensons que la déconcentration du corps des inspecteurs, pour assurer l'agrément et le contrôle des établissements ainsi que le conseil aux collectivités territoriales, serait utile. Cependant la spécialisation de certains enseignements doit être prise en compte dans les missions d'inspection respectives des directions centrales et du niveau régional.

Pour les musées et les bibliothèques, les propositions d'ensemble sont décrites en annexe comme pour le patrimoine pour lequel nous venons de souligner les évolutions les plus significatives.

b) La déconcentration

Nous avons déjà largement souligné l'importance du rôle des directions régionales des affaires culturelles et leur adaptation nécessaire aux nouvelles situations à prévoir. Elles seront aux premières lignes pour les négociations et les partenariats proposés dans ce rapport. Cela implique qu'elles soient clairement responsabilisées pour tous les domaines et fonctions concernés, notamment pour le suivi des établissements d'action culturelle, des enseignements artistiques, de l'ensemble des fonctions relatives au patrimoine sur lesquelles la DRAC doit avoir une autorité complète dans les programmations élaborées avec les collectivités territoriales. Ces responsabilités s'exercent évidemment en étroite relation avec les directions centrales amenées à conduire certaines réformes et destinées à avoir une vue d'ensemble et une capacité prospective. Les DRAC devraient également s'impliquer de manière plus importante dans les politiques cinématographiques et audiovisuelles qu'elles ne le font aujourd'hui.

La fonction de directeur régional prend une importance décisive. Le profil doit être principalement celui d'un responsable culturel de haut niveau assisté d'un adjoint administratif, lui aussi de haut niveau.

Il faut souligner que les DRAC ne pourront exercer correctement leurs missions, mettre en œuvre les priorités nationales et accompagner la décentralisation, sans un renforcement de leur personnel (couvrir à court terme tous les secteurs et déconcentrer les fonctions d'inspection), de leurs capacités administratives, et un assouplissement des règles qui régissent leurs relations avec les élus. Le ministère de la Culture a fait un effort important et constant dans ce sens. On ne peut que souhaiter qu'il dispose des moyens pour poursuivre ce mouvement. Une attention particulière doit être apportée à la compétence donc à la formation de l'ensemble des personnels qui doivent prendre conscience des exigences issues de la décentralisation : convaincre et conseiller plutôt qu'imposer. La formation est en effet le levier de la reconnaissance des conseillers des DRAC, par et pour leur compétence, leur capacité à négocier tant avec les collectivités et les autres administrations qu'avec les acteurs culturels.

L'intérêt du corps préfectoral pour les enjeux culturels est une question capitale. Le ministère de la Culture est souvent perçu comme une administration brouillonne ou un milieu de « saltimbanques ». Si cela prouve un mimétisme avec les professionnels dont il a la charge, cela implique un travail de gestionnaire rigoureux car la gestion est indispensable pour rendre possible et crédible l'activité des saltimbanques.

Par ailleurs les préfets sont au contact permanent des élus et peuvent être des alliés précieux de la cause culturelle auprès d'eux.

Au-delà de leurs responsabilités pour l'ensemble de l'action du gouvernement, il serait souhaitable que les préfets de région suscitent une concertation plus étroite entre les DRAC, les préfets de département et les sous-préfets ainsi qu'entre les DRAC et les autres directions régionales ou départementales concernées par l'action interministérielle impliquant la culture.

On peut également suggérer des séminaires de travail et de formation pour les sous-préfets à partir de préoccupations d'ordre général telles le développement local, ou spécifiques, telles la diffusion artistique, les enseignements ou la valorisation du patrimoine.

c) Le partenariat des structures techniques du ministère tels que la Réunion des musées nationaux, le Centre national des lettres et la Caisse nationale des monuments historiques et des sites avec des institutions et des services des collectivités territoriales nous semble une démarche très utile pour faire bénéficier les partenaires de l'État des compétences et des services de ces organismes nationaux.

Nous pensons en particulier : à la création d'un réseau chargé de la promotion des activités éditoriales des musées et de leur patrimoine commercialisable, de la formation des personnels concernés ; au rôle de la Caisse des monuments historiques pour la valorisation économique et touristique du patrimoine et à sa coopération technique avec des collectivités territoriales pour la maîtrise d'œuvre de certains projets.

Il s'agit de rechercher la synergie des compétences et des ressources techniques dans le cadre de réseaux d'intérêts économiques et culturels.

De même le rôle de l'Agence pour le développement cinématographique régional est tout à fait essentiel pour l'action des collectivités territoriales au profit du maintien ou de la création de réseaux de salles et d'une programmation de qualité. Le bilan très positif de cette agence doit être souligné.

Il convient enfin de préciser que le ministère doit se poser la question du devenir d'institutions nationales situées en région mais ne répondant pas forcément aux critères « d'intérêt national », question qui se pose notamment pour les écoles d'art et les musées.

*

* *

Les propositions faites dans ce chapitre consacré à l'État ne sont pas nouvelles. Elles correspondent à des procédures en cours, des réformes en chantier, des expériences tentées sur le terrain, autant de manifestations d'une disponibilité certaine du ministère à s'inscrire dans un cadre d'ensemble et à chercher une cohérence nouvelle de l'action politico-administrative des pouvoirs publics.

L'affirmation des missions spécifiques du ministère dans le cadre de la décentralisation peut être une motivation précieuse pour ses agents et pour ses responsables.

Si l'on veut résumer les grandes lignes de l'attitude à venir du ministère de la Culture vis-à-vis des collectivités territoriales et des acteurs culturels, nous dirons ceci :

– pour le spectacle vivant, contractualiser avec ses partenaires (collectivités et structures) un réseau de lieux de production, de diffusion et de soutien à la création ; l'État demeure toutefois le partenaire privilégié des compagnies artistiques et mobilise les collectivités territoriales pour leur soutien, alors que l'effort en faveur de la diffusion doit être soutenu en priorité par les collectivités territoriales,

– pour les enseignements artistiques, veiller à la cohérence du système, à sa qualité, et contribuer au financement des formations supérieures,

– pour l'art contemporain, cogérer des politiques d'acquisition, soutenir des lieux de création et de diffusion,

– pour le patrimoine, adapter les procédures et l'action des spécialistes aux responsabilités des collectivités locales, déconcentrer ce qui doit l'être, rapprocher les pouvoirs régaliens de choix et de proposition des décideurs territoriaux, favoriser la valorisation culturelle et économique des lieux patrimoniaux et leur ouverture à la création,

– pour la production et la diffusion musicale, négocier des objectifs avec les orchestres et avec les centres de production lyrique,

– développer et soutenir pour les personnels (y compris territoriaux) du secteur culturel et leurs autres partenaires professionnels, les formations jugées stratégiques pour la réussite de la décentralisation,

– renforcer la déconcentration en donnant aux DRAC les moyens humains nécessaires à leurs missions,

– et enfin pour le reste jouer un rôle de partenaire actif par les voies contractuelles, notamment pour la mise en œuvre de ses objectifs de réduction des inégalités.

L'ensemble de ces responsabilités appelle, nous tenons à insister sur ce point, une affirmation des politiques et des objectifs prioritaires du ministère auxquels doivent pouvoir se référer ses services, notamment extérieurs, ses partenaires territoriaux, les acteurs culturels.

Elles supposent également plus que jamais un État garant de l'éthique et de l'impartialité du service public, un État dont l'image et les rôles fondamentaux doivent être connus et valorisés en région.

Recommandations méthodologiques et financières

La lettre de mission rappelle opportunément une spécificité essentielle de la vie culturelle : « l'indépendance de décision de ses acteurs principaux, artistes et créateurs, professionnels, responsables associatifs doit être en tout état de cause préservée et le pluralisme des interventions publiques, et donc des financements, en est souvent le garant ».

Nous avons essayé tout au long de ce rapport de prendre en compte cette spécificité tout en cherchant, lorsque cela est possible, sans mettre en danger son principe, à simplifier et à spécifier les interventions publiques. Il en ressort le maintien d'un partenariat dont les règles du jeu sont précisées et qui n'échappe pas dans certains cas – celui des enseignements spécialisés par exemple – à une certaine complexité.

Nous estimons qu'il s'agit là d'une étape indispensable dont la réussite peut donner lieu, au terme d'une expérience suffisante des collectivités territoriales concernées, à des transferts plus nets de compétences dont les voies sont clairement tracées.
Nous rappelons également que si le partenariat est une bonne règle, il ne doit ni figer, ni bureaucratiser les situations. En clair, l'affichage de critères et d'objectifs communs ne doit pas exclure les projets et les acteurs qui n'y entrent pas, l'innovation, la première expérience, le droit à l'échec (sous réserve de ne pas s'y abonner !)...

Cela implique pour chaque collectivité publique, en particulier pour l'État, de jouer son rôle en dehors de ce partenariat, de pouvoir librement assumer ses missions, quitte, lorsque les « choses sont mûres », à les introduire dans le champ des règles communes.

Nous avons aussi pris en compte deux autres nécessités rappelées dans la lettre de mission :

– celle pour l'État d'un effort très volontaire et très significatif de rééquilibrage territorial et social – cet effort sera, nous en sommes certain, très mobilisateur pour tous et d'abord pour lui-même –,

– celle, pour les collectivités territoriales, d'une coopération nouvelle, volontaire, durable.

Ces exigences nous amènent aux recommandations méthodologiques suivantes :

La progressivité et la contractualisation doivent dominer dans la démarche du ministère de la Culture et de l'État si l'on veut engager leurs partenaires territoriaux et les acteurs culturels dans les évolutions préconisées dans ce rapport.

Nous proposons que soient engagées, région par région, des négociations portant sur la répartition des responsabilités et des financements. Ces négociations devraient déboucher sur la mise en place, dans un délai de trois ans, des différents schémas et réseaux proposés et sur l'évaluation des engagements financiers nouveaux des Régions, et dans une moindre mesure des Départements.

Ce délai devrait également être consacré à l'élaboration des programmes régionaux d'équipements culturels, à l'établissement de nouveaux contrats ou conventions passés avec les institutions culturelles concernées ou à leur sujet, ainsi qu'à l'évolution éventuelle de leurs statuts.

Ces trois années ne seront pas de trop pour conjuguer ces différentes négociations qui pourraient donner lieu dans chaque région à un contrat de décentralisation culturelle associant État, Région et Départements, ensemble ou séparément, contrats concluant une négociation globale et optionnelle. Ces contrats devraient être le résultat d'une volonté politique commune et d'une clarification du rôle de chacun. Ils pourraient être l'équivalent des contrats passés à l'occasion des contrats de plan, (la dernière édition n'a malheureusement pas retenu de volet culturel, au grand regret de la plupart des Régions).

Il convient d'insister sur la nécessité d'associer étroitement les Départements au moment de l'élaboration de ces contrats. Cette collectivité se voit doter dans les propositions de ce rapport de responsabilités culturelles élargies et ne saurait donc être absente des négociations conduites avec les Régions.

La mobilisation des DRAC pour conclure ces négociations avec l'appui des directions centrales, ne devrait pas se faire au détriment de leur action auprès des acteurs culturels. Il faut insister sur le fait que les nouvelles cartes pour les enseignements artistiques devront être conduites par la DAP et la DMD en liaison étroite avec les DRAC. Ces cartes doivent en effet entrer dans le cadre des réformes générales conduites par ces deux directions.

Il serait très souhaitable que le ministère de la Culture veille à assurer la cohérence des diverses négociations, notamment celles qui dans un même espace concernent les collectivités territoriales et les institutions culturelles relevant de relations contractuelles avec leurs partenaires publics ou des politiques interministérielles.

Le rôle de la délégation au développement et aux formations devrait être ici essentiel pour assurer une bonne coordination d'ensemble, sans remplacer les directions sectorielles qui doivent largement s'impliquer dans ce schéma. Elle devrait parallèlement conforter la déconcentration avec l'appui de la Direction de l'administration générale. Une liaison étroite devrait être assurée par ces deux directions avec le ministère de l'Intérieur dans la mise en œuvre des différentes mesures préconisées dans ce rapport.

Parallèlement, une évaluation de la mise en œuvre des conventions signées avec les collectivités territoriales serait très précieuse.

Les nouvelles responsabilités conférées aux Départements et surtout aux Régions, ne se traduisent que par un faible transfert de compétences et de financements de l'État. Celui-ci peut être amené à considérer qu'il appartient à ces collectivités d'assumer ces responsabilités par des choix budgétaires nouveaux. Mais les compétences actuelles ou à venir exercées par les Régions dans les autres domaines peuvent constituer un obstacle à ces prises de responsabilité et réduire la portée de leur engagement et de leur dynamisme.

Le Gouvernement ne devrait-il pas mettre à l'étude, dans le cadre de sa politique de relance de la décentralisation, l'idée d'une compensation financière ou d'une ressource fiscale nouvelle pour atténuer les charges que représentent ces nouvelles responsabilités, pour les Régions surtout ? Si une telle mesure était adoptée, il conviendrait, d'une part de ne pas prélever ces crédits sur les moyens du ministère de la Culture, – celui-ci étant également sollicité dans ce rapport pour des financements supplémentaires –, d'autre part de

veiller à ce que les crédits soient effectivement affectés aux activités culturelles proposées.

Ces mesures financières sont évoquées ici pour tenir compte d'une réalité toutefois bien différente d'une collectivité à l'autre. Elles ne constituent pas à nos yeux la condition de la mise en œuvre des propositions de ce rapport. Le soutien à la vie culturelle est en effet de la responsabilité de toutes les collectivités, notamment des Régions, quelles que soient leur histoire ou leurs autres responsabilités. Il faut rappeler que dans d'autres pays européens, les Régions assument sur leurs budgets propres des compétences culturelles étendues. Il conviendra par ailleurs d'étudier les modalités de transfert aux Régions (déjà évoqués) des crédits consacrés par l'État aux orchestres, ainsi que des crédits d'équipements de l'État ou le recours au concours particulier pour les équipements d'intérêt régional.

Cette notion d'équipement d'intérêt régional doit être examinée secteur par secteur et faire l'objet d'une distinction la plus claire possible avec les autres types d'équipements.

L'amélioration des modalités de gestion ou la recherche de nouveaux statuts pour les équipements culturels, en particulier ceux gérés par les villes, doivent faire l'objet d'une attention particulière et soutenue. On ne peut en effet considérer que le recours de plus en plus fréquent au statut associatif constitue une solution satisfaisante pour toutes les situations.

Des solutions innovantes doivent être adoptées, soit dans le cadre de la régie directe, soit en recourant à d'autres statuts garantissant les missions de service public des établissements culturels concernés.

Ces impératifs sont la clé d'une partie des propositions de ce rapport, notamment pour la coopération des collectivités territoriales, l'élar-

En parallèle, la fonction publique territoriale doit être également considérée comme un enjeu capital dont tous les éléments ne sont pas encore pris en compte par les nouvelles filières culturelles. Un nouveau chantier doit donc être ouvert, incluant une analyse rigoureuse et concertée de l'évolution des missions, des institutions et des personnels.
Une vision d'ensemble est nécessaire incluant tous les paramètres liés au dynamisme des équipements, en particulier la formation de leurs personnels.

gissement de leurs fonctions, leur capacité à mobiliser de nouveaux financements, de nouveaux publics, et à s'inscrire dans des réseaux européens.

Afin de faire face à la croissance des projets d'investissements lourds difficilement finançables par les lignes budgétaires habituelles, nous proposons que la ligne budgétaire consacrée aux grands travaux soit maintenue au bénéfice de « projets d'intérêt national » au fur et à mesure de sa libération par la réalisation des chantiers parisiens.

Nous suggérons que le label « projet d'intérêt national » soit appliqué lorsqu'il s'agit de constituer un réseau à partir des institutions nationales ou de doter les métropoles régionales de grands équipements structurants, aptes à renforcer leur rayonnement ou à favoriser leur développement et leur ouverture sur l'extérieur.

Les propositions de ce rapport devraient avoir sur les politiques culturelles locales, un certain nombre de conséquences qu'il ne nous appartenait pas de traiter mais que nous pensons utile de souligner : disponibilités nouvelles au profit de la réduction des inégalités, établissement de politiques et d'actions plus cohérentes et plus globales dans le domaine du patrimoine et des enseignements, investissement sur de nouveaux lieux tels les universités, etc.

Il nous semble que ce nouveau contexte devrait aussi favoriser au niveau local plus de relations entre les différents secteurs de l'action artistique, culturelle et patrimoniale sous l'impulsion des élus et de leurs services pour réagir à un cloisonnement souvent contraire aux pratiques et à la perception du public, donc pour mieux servir ce public.

Nous pensons, d'autre part, que sans attendre la mise en œuvre ou les conclusions des négociations préconisées, beaucoup d'avancées pourraient être confirmées entre les partenaires là où leur expérience et leur disponibilité font que les situations sont mûres.

Des schémas d'enseignement de la musique ou des arts plastiques, des réseaux d'établissements d'action culturelle ou de musées , ainsi que d'autres hypothèses, sont en passe d'être mis sur pied et expérimentés. Cela servirait utilement aux réflexions et aux concertations nécessaires des partenaires pour ce nouvel élan de la décentralisation que nous appelons de nos vœux.

Cette démarche souple de concertation, de réflexion entre acteurs et décideurs, d'avancées « expérimentales », contribuerait à vérifier la pertinence ou les limites de nos propositions et pourrait déboucher sur d'éventuelles assises de la décentralisation culturelle préalables aux négociations contractuelles et aux nouveaux engagements financiers proposés.

Il nous semble enfin qu'une mission portant sur les relations à établir entre les réseaux artistiques et culturels et d'autres réseaux de l'éducation populaire, des équipements socio-culturels, des équipements ruraux, éclairerait utilement la mise en œuvre d'un certain nombre d'objectifs précisés ici, et les partenariats à développer. Cette mission devrait évidemment être conjointe avec le secrétariat à la Jeunesse et aux Sports. De même, la poursuite de la réflexion engagée par le rapport d'Hélène Vincent sur les pratiques amateurs du théâtre, en l'élargissant à d'autres secteurs, serait très précieuse.

*
* *

Comme cela a déjà été souligné dans l'avertissement, ce rapport propose peu de transferts de compétences à proprement parler. Il suggère une étape nouvelle à l'issue de laquelle de véritables transferts pourraient être opérés, à la lumière de l'exercice des nouvelles responsabilités indiquées ici.

La durée de cette étape dépendra largement de la volonté des partenaires publics et de la conviction des acteurs culturels concernés.

Les régions à statut particulier

La complexité et le délai de cette mission ne nous ont pas permis d'effectuer une investigation sur place pour les DOM et pour la Corse.

Les contacts que nous avons pu avoir nous permettent seulement de faire les quelques remarques complémentaires suivantes. Si cela était souhaité, des réflexions complémentaires pourraient être organisées dans ces régions sur la base des propositions de ce rapport, support éventuel d'une concertation informelle entre les partenaires .

La situation en région corse est largement déterminée par le nouveau projet du gouvernement qui envisage l'attribution de l'ensemble des compétences culturelles à l'assemblée régionale. Deux dimensions de la culture nous semblent devoir être distinguées à ce niveau : la dimension identitaire liée notamment à la langue et aux traditions séculaires de cette région ; le développement artistique et l'inscription de la Corse dans le rayonnement culturel de la France, à la fois à travers sa spécificité et par la présence sur l'île de projets et de structures de haut niveau.

Le précédent contrat de plan prenait en compte ces deux aspects qui appellent comme ailleurs un partenariat entre l'État et les collectivités territoriales. On peut également penser que le développement culturel est un atout précieux pour une région qui doit en cumuler bien d'autres pour assurer son avenir. La convergence de l'effort des administrations publiques est sans doute sur ce plan très nécessaire dès lors que les grandes orientations sont assumées par l'assemblée régionale en liaison avec les autres collectivités.

Les attitudes de l'État et du ministère de la Culture doivent donc être adaptées à ce contexte.

L'action menée par la DRAC a justement consisté à permettre, sans imposer, la réalisation d'un certain nombre de projets et la prise en compte d'exigences artistiques pour assurer le même niveau de qualité qu'ailleurs.

Si cette direction devait disparaître dans la nouvelle configuration politico-administrative, il serait souhaitable de s'assurer que la dynamique récente ne soit pas abandonnée au profit d'une administration classique du secteur culturel. Dès lors que les partenaires de l'État sont acquis au rôle que la DRAC a joué sous l'autorité du préfet de région, une période transitoire pourrait sans doute permettre de conforter la situation.

En tout état de cause, on voit mal pourquoi la Corse ne pourrait bénéficier par voie contractuelle de l'appui de l'État pour réaliser certains projets qui le nécessitent. Dès lors le ministère de la Culture devrait pouvoir jouer son rôle auprès du préfet de région, notamment pour assurer le partenariat avec l'ensemble des collectivités territoriales volontaires, dans le cadre de décisions conjointes avec l'assemblée régionale.

Le rôle de l'État en matière de formation professionnelle en liaison avec la Région, peut trouver là une application essentielle pour aider à la qualification des personnels culturels.

De même il devrait avoir le souci de favoriser les courants d'échanges au profit de la Corse, et son insertion dans les espaces culturels de la Méditerranée et de l'Europe.

Les départements d'outre-mer

L'effort de solidarité nationale à l'égard de ces régions suppose que l'État fasse un effort particulier pour aider à créer ou à compléter les réseaux de lieux et d'activités, pour la formation des acteurs culturels, pour l'insertion de ces régions dans leurs espaces culturels et pour l'intensification des échanges entre elles et la métropole ou l'Europe. Si les collectivités territoriales doivent pouvoir, à plus ou moins court terme, assumer les responsabilités décrites dans ce rapport, encore faut-il tenir compte du retard accumulé dans l'investissement culturel.

L'État est en effet activement présent depuis peu et les effets structurants des contrats État-Région commencent seulement à porter leurs fruits. Il nous semble que le partenariat État–collectivités territoriales doit viser à compléter cet effet structurant par un bon niveau d'équipement tout en recherchant lorsque cela est possible l'affirmation des responsabilités locales, départementales ou régionales.

La formation des acteurs culturels, des responsables administratifs, des chargés de mission est sans doute un des principaux enjeux et doit mobiliser des moyens conjoints.

La qualité et le nombre suffisant des agents de l'État chargés de l'administration culturelle doivent être aussi une priorité.

L'exemple de la métropole le montre, c'est par des relations étroites et de confiance, par des rencontres informelles autant qu'administratives, par des occasions de coopération sur des projets que les différents partenaires font avancer les dossiers.

Autant que cela est possible, les personnels, les élus, les professionnels culturels de ces régions doivent pouvoir bénéficier d'échanges, de rencontres, de séminaires propres à conforter leurs objectifs précis ou généraux, techniques ou artistiques.

Quant à la superposition des Régions et des Départements, les propositions faites dans ce rapport peuvent sans doute apporter quelques

réponses à cette nécessaire cohérence ou être adaptées à des situations spécifiques. L'exemple de la répartition des responsabilités de l'enseignement musical, entre la Région, le Département et les communes à l'île de la Réunion, nous incite à penser que nos propositions dans ce domaine peuvent trouver là une intéressante justification.

*
**

Pour ces régions à statut particulier, la capacité à conjuguer d'une part des pôles culturels forts à rayonnement régional et international, et d'autre part la valorisation des identités culturelles doit conduire à être attentif sans imposer, exigeant mais réaliste, et surtout solidaire par un effort prioritaire.

ANNEXES

Ces annexes, présentées par secteur de compétence du ministère de la Culture, décrivent le contexte institutionnel, les attendus et éventuellement les conséquences des mesures préconisées dans le rapport. Elles constitueront de ce fait la base des discussions à mener dans chaque direction du ministère en vue de mettre en œuvre le projet.

Archives

Le rapport ne préconise aucun changement dans la situation des services d'archives départementales et régionales, dont la loi du 22 juillet 1983 (art. 66 et 67) a confirmé la propriété en faveur des collectivités territoriales correspondantes.

La présence d'archives d' État ou de souveraineté dans les fonds départementaux et régionaux justifie l'encadrement de ces services par un personnel d'État (directeurs et documentalistes) (art. 66 de la loi de 1983). Certains Départements ont toutefois créé des postes de documentalistes non État. L'État exerce par ailleurs le contrôle technique des services d'archives (décret du 28 juillet 1988).

La présence de conservateurs d'État à la tête des archives départementales ne doit par contre pas être un frein à la volonté des Départements de promouvoir des politiques d'action culturelle des archives.

Deux questions relèvent de négociations éventuelles au cas par cas entre collectivités publiques : celle de l'indépendance des archives régionales par rapport aux services départementaux du chef-lieu de région, qui les abritent actuellement par convention entre la Région et le Département concerné ; celle des conservateurs d'État placés à la tête des services municipaux d'archives dits de première catégorie. Une autre question pendante est la possibilité pour les archives communales de recevoir des fonds d'intérêt national.

Arts plastiques

Le « 1% »

L'article 59 de la loi du 22 juillet 1983 prévoit que les collectivités locales doivent consacrer 1% du montant de l'investissement dans les constructions faisant l'objet d'un transfert de compétences, et pour lesquelles l'État assurait auparavant la maîtrise d'ouvrage et le financement.

La convergence de politiques régionales de soutien à l'art contemporain et de certaines opérations liées au 1% pourrait être recherchée pour éviter l'éparpillement des crédits, étoffer l'importance des commandes et leur donner un plus grand rayonnement.

Le soutien à la création et les FRAC

Le rapport rappelle qu'une des missions essentielles de l'État est le soutien à la création artistique. Les collectivités territoriales partagent avec lui cette fonction si elles le souhaitent, l'État étant chargé d'une expertise incontestée en la matière et exerçant un rôle de conseil, de soutien, d'encouragement à la prise de risque artistique. Sans en avoir le monopole, l'État est en outre particulièrement impliqué dans les politiques d'acquisitions, de commandes publiques, d'aides à des artistes individuels et aux lieux de création et de diffusion.

La suggestion de qualifier des institutions d'intérêt national devrait s'appliquer particulièrement à un petit nombre de centres ou de musées d'art contemporain gérés par des villes.

Dans le soutien à la création contemporaine, le 1%, mais surtout les FRAC, ont joué un rôle déterminant. Institués en 1982 dans le cadre de la dotation culturelle qui a permis la signature des conventions avec les Régions, les FRAC sont cogérés et cofinancés par l'État et chacune des Régions. Au cours des huit années qui se sont écoulées depuis leur création, leur évolution, leur politique d'acquisition, leur mode de gestion, la diffusion des œuvres et leur stockage ont différé d'une région à l'autre, certains ayant connu de véritables crises. Le rapport préconise donc que les contrats d'objectifs État-Régions règlent leur sort pour les années à venir, dans le cadre d'une liaison plus étroite avec les FRAM et les musées, et d'un effort de diffusion.

Les écoles d'art contrôlées

Les écoles d'art font partie des compétences reconnues (ou plutôt confirmées) aux communes par la loi du 22 juillet 1983 (art. 64), à l'exception de l'enseignement supérieur qu'elles dispensent et qui devrait relever de la compétence de l'État. L'État exerce le contrôle pédagogique de ces établissements. Toutefois les décrets prévus, d'une part pour définir le contrôle de l'État, d'autre part pour arrêter la liste des établissements dont la responsabilité et la charge incombent entièrement à l'État, n'ont pas paru.

A l'exception des trois établissements parisiens relevant de l'État (ENSBA, ENSAD, ENSCI), et des écoles d'art nationales situées en région (au nombre de 8), les écoles régionales et municipales contrôlées sont en majeure partie financées par les villes. Toutefois, à l'inverse de ce qui existe pour la musique, l'État ne finance et ne contrôle que les établissements assurant un enseignement post-secondaire et conduisant à des diplômes ou nationaux (DNAT, DNAP, DNSER) ou spécifiques agréés par l'État.

Depuis quelques années, ce réseau d'établissements, par certains côtés vieilli et aux statuts et structures inadaptés, fait l'objet d'une intense réflexion à la DAP, portant autant sur le rééquilibrage entre Paris et les régions que sur le statut des établissements et de leur personnel (directeurs et professeurs).

Le présent rapport, qui préconise l'établissement par l'État et chaque Région d'une carte régionale des enseignements dispensés par ces établissements et préparant aux diplômes d'État, va dans le sens de cette réflexion. Ces cartes qui pourraient être dans certains cas interrégionales sont destinées à sélectionner les écoles dont le niveau est indiscutable, à éviter les double-emplois en les spécialisant si nécessaire, à favoriser l'excellence. Les enseignements ainsi reconnus pourraient faire l'objet d'un financement tripartite entre l'État, la Région, la Ville. Les négociations pourraient conduire lorsque cela est souhaité, à de nouveaux statuts impliquant plus directement les Régions. Certaines écoles nationales devraient être intégrées dans ces négociations.

Cinéma, audiovisuel

Le rapport n'innove guère dans ce domaine « industriel », marqué par la lourdeur des coûts de production et par le rôle indispensable du CNC. Certaines Régions investissent (faiblement à l'exception de Rhône-Alpes) dans la production cinématographique et dans l'aide au tournage, tandis que des mesures récentes favorisent la reprise des salles par les Départements et les communes. Il faut citer aussi le rôle important de l'Agence pour le développement régional du cinéma (ADRC) dans la création ou la modernisation de salles de cinéma, l'aide aux circuits itinérants, la programmation des salles aidées. Les DRAC par ailleurs devront renforcer leur implication dans les politiques du cinéma et de l'audiovisuel en appui aux initiatives de collectivités locales ou d'associations.

Culture scientifique, technique et industrielle

La politique de culture scientifique et technique, initiée depuis 1981 par le ministère de la Culture et d'autres administrations (Recherche, Éducation nationale, Agriculture, etc.), s'incarne dans un certain nombre d'établissements, musées ou centres de culture scientifique et technique, créés à l'initiative des villes. Comme cela avait été fait dans le cadre des contrats de plan État-Régions (1984-1988), le rapport préconise une implication de l'échelon régional dans ces politiques, par la constitution de réseaux associant notamment les CCST, les musées, les entreprises et les organismes de recherche.

Ethnologie

La recherche et sa valorisation sont soutenues et animées par la mission du patrimoine ethnologique du ministère de la Culture. Des postes d'ethnologue ont été créés en région dans les DRAC ou conjointement par les Régions et l'État en vue de politiques régionales dans ce domaine.

Les musées d'ethnologie relèvent, eux, de la Direction des musées de France dont ce n'est pas à proprement parler la première priorité. Ces musées ne disposent que de peu de crédits de recherche alors

que la qualité de leurs fonds, de leurs expositions, de leurs publications est très largement tributaire de leurs moyens.

Une clarification des responsabilités des deux services concernés du ministère est à opérer dans ce domaine.

La tendance à la prolifération des petits musées locaux devrait inciter les partenaires publics à la création de réseaux cohérents s'appuyant sur la responsabilité scientifique des musées reconnus et disposant de conservateurs compétents. Des conventions pourraient être passées entre ces musées et les municipalités concernées ou les Départements.

Livre et lecture

Création littéraire et livre

Comme les autres domaines de la création, l'essor du livre et la création littéraire relèvent de l'impulsion du ministère de la Culture et du Centre national des lettres, mais sont aussi conçus comme un enjeu fondamental par les Régions, dont un grand nombre ont créé des outils à cet effet (centres régionaux des lettres, formation, restauration, acquisitions, organisation de salons, coopération interbibliothèques, inventaires, etc). Cette implication des Régions (ou d'autres collectivités territoriales) est à conforter dans le cadre des politiques de coopération en vigueur.

Lecture publique

La loi du 22 juillet 1983 a accompli la décentralisation culturelle la plus aboutie en transférant aux départements (art. 60) les bibliothèques centrales de prêt, et en confirmant aux communes (art. 61) la compétence sur les bibliothèques municipales. La loi précise que l'État exerce un contrôle technique sur ces deux types de bibliothèques et maintient les personnels scientifiques d'État existant dans les BCP et les bibliothèques municipales classées. Le contrôle technique est défini par un décret du 9 novembre 1988.

Ces transferts de compétences sont régis par deux modalités :

– pour les BCP, l'État s'engage à achever le programme d'équipement dans les départements qui n'en étaient pas pourvus à la date du transfert,

– pour les BM, les crédits qui leur étaient antérieurement consacrés par l'État sont intégrés dans la dotation générale de décentralisation, au sein de laquelle sont institués deux concours particuliers, l'un pour le fonctionnement, l'autre pour l'équipement.

Précisons par ailleurs qu'avec l'aide de l'État et des Régions, des organismes de coopération inter-bibliothèques se sont mis en place et que la politique contractuelle du ministère avec les Départements a favorisé le développement de plans départementaux de la lecture publique qui ont permis un maillage plus serré de lieux de lecture. Ces initiatives, tout comme les concours particuliers, sont jugés très positivement par les collectivités territoriales. Il faut y ajouter la fin prochaine du monopole des conservateurs d'État sur les bibliothèques classées.

Les avancées à accomplir dans le champ de la lecture publique concernent les grandes bibliothèques et médiathèques situées en région. Le système du concours particulier est en effet inadapté pour des opérations très importantes. Il exclut cependant que l'État continue à financer directement les bibliothèques.

La mise en œuvre de la bibliothèque de France doit être l'occasion de conforter et de développer un réseau de grandes médiathèques, répondant à des besoins pressants et faisant l'objet d'une mobilisation importante des élus. Il est possible d'éviter ainsi un déséquilibre préjudiciable à cette mobilisation.

Nous préconisons que soit appliqué à ces établissements le label d'intérêt national, soit parce qu'ils sont en réseau avec la bibliothèque de France, soit parce que leurs fonds ou leur capacité d'innovation les distinguent.

Les autres bibliothèques de bon niveau seraient classées en « structures d'intérêt régional ». Ces deux labels devraient s'appliquer à la plupart des bibliothèques municipales classées, définies par la loi de 1952, et qui bénéficient de la présence d'un ou de plusieurs conservateurs d'État.

Musées

Comme les équipements déjà cités, les musées municipaux et départementaux voient confirmer, dans la loi de 1983, leur appartenance à la collectivité locale gestionnaire (art. 62). Comme eux également, ils restent assujettis au contrôle technique et scientifique de l'État (dont il n'existe encore qu'un projet de décret d'application) et au maintien de l'affectation de conservateurs d'État (dans les musées classés).

Outre les musées nationaux, la réglementation en vigueur, qui date de 1945, distingue deux catégories de musées (classés et contrôlés) aux frontières assez floues. Les « classés » bénéficient d'un conservateur d'État, mais il est envisagé, avec la mise en place de l'École du patrimoine et la filière territoriale « patrimoine », de mettre fin à ce monopole. La loi de 1983 ne modifie pas le système de financement de ces musées, assuré en grande partie par la collectivité propriétaire avec l'aide de l'État pour l'équipement, les acquisitions, les restaurations d'œuvres, les publications, les expositions, l'animation, l'action éducative etc... L'État aide par ailleurs certains établissements relevant du « secteur expérimental » (écomusées, musées techniques).

En même temps que les FRAC, des fonds régionaux d'acquisition pour les musées (FRAM) ont été créés par l'État et chaque Région. Une réserve nationale des FRAM permet les acquisitions les plus coûteuses. Certaines Régions ont par ailleurs mis en place avec l'État des ateliers de restauration. Au niveau départemental, signalons la création par quelques conseils généraux de conservations départementales des musées.

L'une des hypothèses serait que les propositions relatives aux grandes bibliothèques en région s'appliquent aux musées : parmi les musées classés et contrôlés, dénominations qui disparaîtraient, un petit nombre seraient nommés d'intérêt national, d'autres appartenant au réseau des structures d'intérêt régional.

Comme pour les autres secteurs patrimoniaux, les Régions seraient invitées à soutenir les formations de professionnels complémentaires de celles délivrées par l'École du patrimoine et des formations du CNFPT, et des centres de ressources communs aux musées de la région (inventaires, publications, informatisation, formation continue des personnels, etc).

Une attention particulière doit être portée par l'État aux musées d'ethnologie, peu pris en compte jusqu'à aujourd'hui par la direction des musées de France.

Musique et danse

Création musicale, lyrique et chorégraphique

On ne reviendra pas sur ce qui a été dit du rôle essentiel de l'État pour le soutien à toutes les formes de création et la mobilisation des collectivités territoriales sur cet enjeu. Les politiques engagées et les procédures de financement contribuant au développement de la création musicale, lyrique et chorégraphique seront perpétuées, et les fonds incitant à la diffusion de créations contemporaines devront être confortés.

La coopération régulière et ponctuelle des villes devrait se développer pour favoriser les coproductions et la circulation des créations.

Enseignements musicaux, dramatiques et chorégraphiques

Comme pour les écoles d'art, la loi du 22 juillet 1983, art. 63, « transfère » aux communes concernées les conservatoires nationaux de région et les écoles nationales de musique, à l'exception de l'enseignement supérieur qui est confié à l'État. La loi prévoit le contrôle technique et pédagogique de ces établissements par l'État. Ni le décret concernant l'enseignement supérieur, ni celui relatif au contrôle n'ont vu le jour.

Ces établissements, ainsi que les écoles de musique agréées, sont financés par des communes, des Départements ou des syndicats de communes. L'État n'apporte son soutien financier qu'aux CNR et ENM.

Sans porter atteinte aux responsabilités des communes et syndicats de communes, le rapport propose deux types de mesures :

– confier aux conseils généraux l'élaboration de schémas départementaux d'enseignement de la musique et de la danse, faisant ainsi du Département le partenaire prioritaire des communes et organismes intercommunaux en la matière – une structure de gestion as-

sociant l'État, la Région et les communes ou syndicats de communes serait mise en place à cet effet -,

– confier la responsabilité et le financement des niveaux préprofessionnels et professionnels des conservatoires nationaux de région, et des écoles nationales de musique aux régions et à l'État, l'apport de ce dernier pouvant se faire à parité avec la Région si la qualité de l'enseignement le justifie ; des cartes régionales de l'enseignement musical seraient élaborées, à l'instar de l'enseignement des arts plastiques.

Les Régions sont en outre naturellement le partenaire de l'État en matière de formation professionnelle des enseignants et pour le développement des centres de formation d'intervenants en milieu scolaire.

Ce partage des rôles entre Département et Région s'explique par le caractère particulier de l'enseignement musical spécialisé, qui réunit parfois dans le même établissement les formations d'amateurs et de professionnels. La forte demande sociale qui le caractérise a essaimé les établissements sur une bonne partie du territoire, en sorte que l'échelon départemental, déjà très irrigué par l'action des ADDM, apparaît plus pertinent que l'espace régional pour un travail de fond. Il est par contre cohérent avec les compétences des Régions en matière de formation professionnelle de les associer à l'État pour les enseignements de troisième cycle.

Comme pour les enseignements des arts plastiques, il sera utile de réévaluer à cette occasion les statuts des établissements et des personnels (directeurs et professeurs).

Production et diffusion lyriques et musicales

Une bonne partie de la diffusion musicale en France passe par les théâtres lyriques, presque tous en régie municipale, et par les orchestres « régionaux », aux statuts divers (municipaux, associatifs, régionaux), que l'État finance très inégalement.

Il est proposé de transférer aux Régions les crédits d'État consacrés aux orchestres, et plus largement de conférer à cet échelon la responsabilité des politiques de diffusion musicale. A ce titre, elles pourront négocier les conventions avec les villes, créer de nouvelles formations musicales, inciter à une politique régionale de l'art lyrique en favorisant la coopération des centres lyriques, piloter la diffusion dans la région, hors de la région et créer des lieux d'accueil dans le cadre des procédures prévues par le rapport.

Le ministère de la Culture conserverait comme aujourd'hui un fonds d'incitation à la réalisation, par les orchestres, d'objectifs spécifiques (certains types de musique, création contemporaine, etc...)

Cette fonction d'incitation devrait être renforcée pour le lyrique afin de favoriser surtout les coproductions, mais aussi le soutien à la formation de chanteurs.

La danse

Comme les autres disciplines du spectacle vivant, la danse, dont l'essor est relativement récent en France, relève encore d'une politique active de l'État, en association avec les collectivités territoriales (centres chorégraphiques nationaux, résidences, aides déconcentrées aux compagnies, créateurs associés à une structure).

Le rapport propose la création de fonds communs État-Régions, à l'image des FRAM, pour l'aide aux compagnies de théâtre et de danse. Le problème des lieux de diffusion de la danse se posant particulièrement, les schémas régionaux de développement culturel et les mesures préconisées pour les établissements d'action culturelle par le rapport doivent répondre à cette interrogation.

Patrimoine

Monuments historiques

La loi du 31 décembre 1913 confère à l'État, on le sait, des prérogatives considérables en matière de monuments historiques : il a le monopole souverain du classement et de l'inscription, la maîtrise d'ouvrage (au nom de la notion de « surveillance des travaux », inscrite dans la loi) sur les travaux des monuments classés dès lors qu'il y a subvention d'État, et enfin la maîtrise d'œuvre sur ces mêmes monuments classés.

L'État exerce en outre une compétence sur diverses portions des territoires communaux et sur les études et les travaux relatifs aux monuments protégés grâce aux services départementaux de l'architecture rattachés au ministère de l'Équipement, et aux architectes des bâtiments de France (décret du 27 février 1989) qui relèvent de l'Équipement et de l'Environnement, mais aussi de la Culture. Ces services ont compétence sur les sites protégés et les paysages, les secteurs

sauvegardés, les zones de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU) et les abords des monuments classés ou inscrits.

Jusqu'à présent, les débats consacrés au patrimoine architectural ont été circonscrits au seul secteur de l'État et n'ont guère concerné la décentralisation. Si celle-ci a octroyé aux communes la responsabilité de l'urbanisme (permis de construire), le pouvoir des maires est limité par les prérogatives de protection de l'État en matière d'abords, de secteurs sauvegardés, de sites et de zones archéologiques. Seule la procédure des ZPPAU (décret du 25 avril 1984) permet une négociation entre l'État et les collectivités locales, mais cette procédure est lente et n'a encore guère donné de résultats.

Dans l'immédiat, c'est de déconcentration et de nouvelle répartition des compétences entre services de l'État qu'il s'agit. Le décret du 15 novembre 1984 a créé les COREPHAE et conféré au préfet de Région la compétence de l'inscription à l'inventaire supplémentaire. Une discussion s'est engagée sur l'éventuel rattachement des ABF et SDA au ministère de la Culture.

Le rapport ne propose pas de changement en matière de protection : le système classement/inscription a sa cohérence et doit être maintenu. Sans créer une troisième classe de protection, il est proposé de charger les Départements de la sauvegarde des travaux et de la mise en valeur du patrimoine non protégé, en cohérence avec le rôle traditionnel de soutien aux zones rurales exercé par les conseils généraux. Ceux-ci pourraient être amenés à recruter à cet effet des spécialistes du patrimoine, qui devraient être des interlocuteurs précieux pour les DRAC.

Par ailleurs, afin de soulager la section chargée de la protection (et éventuellement celle qui s'occupe des travaux) de la Commission supérieure des monuments historiques, qui en comporte huit, nous suggérons de la déconcentrer en quatre ou cinq sous-sections à vocation géographique. Cette mesure aurait pour effet de rapprocher la Commission du terrain, de la décongestionner et de lui donner une fonction qu'elle n'a pas assez : celle d'associer les propriétaires concernés à des choix qui les engagent.

Des « avancées » sont à opérer en matière de travaux sur les monuments protégés. Nous appuyons les efforts qui seront réalisés pour réduire les délais (*cf.* la circulaire du ministre de la Culture du 28 avril 1990) et pour associer les collectivités locales à la programmation. Nous préconisons que la maîtrise d'ouvrage par les collec-

tivités propriétaires devienne la règle et non l'exception, et que ce soient les communes, notamment les plus petites villes qui ne sont pas pourvues d'un service technique, qui décident éventuellement de la déléguer à l'État.

En ce qui concerne la maîtrise d'œuvre sur les monuments classés, nous proposons un élargissement du corps des maîtres d'œuvre agréés, par le recrutement de nouveaux architectes en chef, mais aussi par la possibilité d'agréer des praticiens compétents. Nous préconisons aussi le libre choix de l'architecte par les maîtres d'ouvrage dans le vivier ainsi créé, ce qui entraîne la fin des circonscriptions où exerce l'architecte en chef au profit d'une liste d'aptitude.

Archéologie

La loi dite Carcopino du 27 septembre 1941 consacre la compétence exclusive de l'État en matière d'autorisation, de surveillance et d'exécution des fouilles archéologiques. Bien qu'un décret du 13 septembre 1945 ait créé des circonscriptions archéologiques et des directeurs des antiquités, les crédits pour les fouilles ne sont pas déconcentrés, et il appartient toujours au Conseil supérieur de la recherche archéologique et à la sous-direction de l'archéologie de gérer au niveau central l'ensemble des fouilles menées en France, en utilisant notamment pour les fouilles d'urgence l'Association française pour l'archéologie nationale (AFAN), chargée de rassembler les fonds des aménageurs et de l'État et de gérer les personnels.

Cette situation est d'autant plus paradoxale que les collectivités locales sont sollicitées de multiples manières. Non seulement elles sont invitées, comme tous les « aménageurs », à financer les fouilles qui se déroulent sur les terrains qui leur appartiennent, mais en outre il leur est demandé de contribuer à la recherche archéologique et à la valorisation de ses résultats par la création de postes d'archéologues municipaux ou départementaux, l'aménagement de dépôts de fouilles, l'aide aux associations, le financement d'expositions ou de publications, etc.

Cette situation appelle des clarifications et des progrès dans deux domaines.

Il faut tout d'abord donner un statut aux archéologues territoriaux, ce qui sera fait grâce au cadre d'emploi patrimonial de la fonction publique territoriale et grâce à la mise en place de l'École du patrimoine. Mais en outre, il convient d'harmoniser et de coordonner les

missions des services extérieurs de l'État (directions des antiquités) et des services territoriaux. Nous préconisons la négociation à cet effet de conventions entre les DRAC et les collectivités locales concernées.

Nous proposons par ailleurs une déconcentration du CSRA au niveau de quatre ou cinq circonscriptions interrégionales, mais aussi la possibilité pour les DRAC d'autoriser elles-mêmes les fouilles de sauvetage, sans avis du CSRA, lorsque celles-ci ont un coût limité à un plafond à fixer et en fonction de la complexité du dossier.

Il nous semble enfin que l'État devrait saisir l'occasion de la réflexion en cours sur la réforme de la recherche archéologique et des fouilles de sauvetage, pour mieux intégrer l'action des collectivités locales et mieux définir leur rôle dans une politique cohérente au bénéfice de l'archéologie.

Inventaire et patrimoine non protégé

L'Inventaire, créé à l'initiative de l'État il y a plus de 25 ans et déconcentré en services régionaux de l'Inventaire, tire sa force et sa cohérence de son organisation centralisée tant en ce qui concerne la méthodologie que la gestion des données. Ce qui n'interdit pas, mais au contraire commande l'implication des collectivités territoriales. En échange d'une aide en argent ou en personnels, celles-ci ont tout intérêt à disposer de la banque d'informations rassemblées par les équipes qui en sont chargées. Nous proposons donc qu'une politique de conventions avec l'État concrétise cette implication.

Au niveau des régions pourrait être menée, en coopération avec les DRAC, une politique systématique de documentation patrimoniale par la mise en place de bases de données sur les documents écrits ou audiovisuels et sur les richesses patrimoniales de la région.

Les Départements, pour leur part, seront incités à coopérer au pré-inventaire, en cohérence avec leur implication dans le patrimoine non protégé, notamment rural, et dans les politiques de mise en valeur des ressources culturelles et de tourisme dont ils sont justement préoccupés. Régions et Départements devraient coordonner leurs missions en ce domaine et assumer ensemble une politique de valorisation, de publication et de communication.

Théâtre et action culturelle

Théâtre et spectacle vivant

Comme pour les autres arts, le théâtre relève en priorité de l'aide de l'État au titre de la création (création de textes ou de spectacles). Il finance les centres dramatiques nationaux et choisit leurs responsables, veille à la mobilité des compagnies et à l'émergence des jeunes talents, soutient les metteurs en scène indépendants notamment par les résidences, vise à reconstituer des compagnies disposant de comédiens permanents en nombre suffisant (ce qui est rare aujourd'hui). Le rôle du spectacle vivant dans la vie culturelle régionale ou locale entraîne toutefois une responsabilité accrue des collectivités territoriales, notamment des Régions, qui seront incitées par le biais des contrats de décentralisation à créer des fonds d'aide à un certain nombre de compagnies implantées dans la région. Ces fonds seront alimentés par l'État et la Région selon le principe des FRAM qui garantissent une souplesse dans l'implication de chaque partenaire public. Régions et État s'appuieront sur les comités d'experts existants.

Pour les compagnies ne relevant pas de cette procédure, il appartiendra à l'État, aux Régions ou aux Départements, de les aider selon des modalités à inventer. Au-delà des modalités de financement des compagnies, l'articulation de leur activité avec celle des centres dramatiques et des établissement d'action culturelle doit être recherchée activement.

Les Régions recevront, en liaison avec l'État et les Départements, la responsabilité de mettre en œuvre des schémas régionaux d'équipements culturels. Les Départements se verront confier celle de l'enseignement dramatique dispensé dans le cadre des conservatoires et écoles de musique.

Dans ce cadre le ministère de la Culture doit toutefois disposer de crédits d'équipement incitatifs pour favoriser l'implantation de compagnies en liaison avec les villes d'accueil.

Action culturelle

La situation des établissements d'action culturelle (maisons de la culture, CAC, CDC) et des autres catégories de centres culturels fait actuellement l'objet d'une réflexion particulière. Les premiers sont

touchés par des crises de nature différente, tandis que les seconds n'échappent pas à la précarité de leur statut. Or l'ensemble de ces deux catégories constitue un réseau de diffusion et de production polyvalent dont l'avenir est à préserver et qui représente le principal support de la création en région.

Nous proposons donc d'impliquer les Régions, conjointement avec l'État et les villes, par un financement tripartite, dans la mise en place de réseaux régionaux d'action culturelle incluant les maisons de la culture et les CAC ainsi que les centres culturels locaux les plus innovants. Cette proposition ne vise pas à nier la hiérarchie des fonctions et des moyens des établissements, mais à stimuler leur coopération, à inciter les plus importants à reconnaître le rôle d'autres lieux dans la diffusion et le soutien à la création, et à les soutenir par des projets les impliquant.

Le ministère de la Culture est évidemment fondé à doter particulièrement les grands établissements des moyens propres à leur politique de création artistique.

Il faut également insister sur le rôle des Départements pour le soutien à la diffusion dans les petites villes et le milieu rural à travers d'autres réseaux et l'action des offices ou autres structures culturelles départementales. Le spectacle vivant et les lieux de production et de diffusion doivent bénéficier d'un soutien accru de tous les niveaux territoriaux, tant ce soutien est fragile s'il n'est pas ancré dans tous les milieux et dans la durée.

Soulignons le rôle particulièrement précieux de l'Office national de diffusion artistique pour aider à qualifier ce réseau.

Fabrication : TRANSFAIRE
04250 Turriers ☎ 92 55 18 14
Dépôt légal n° 883, décembre 1990

L'état de la décentralisation culturelle en France est-il préoccupant ? Une observation attentive montre que celle-ci est devenue un fait irréversible, mais que, par contre, la situation des affaires culturelles, marquée par l'enchevêtrement des niveaux décisionnels (État, régions, départements, communes) et par l'importance des financements croisés, appelle des mesures d'assouplissement et de simplification. En outre, un nouvel élan doit être donné à l'action culturelle dans les régions afin de créer une France « multipolaire » au plan culturel, de conquérir de nouveaux publics, de développer l'efficacité des agents professionnels, de soutenir la création, de favoriser les relations internationales.

Cette nouvelle ambition est définie dans le rapport présenté au ministre Jack Lang par René Rizzardo, directeur de l'Observatoire des politiques culturelles. Elle passe à ses yeux par des mesures qui donnent aux départements, et surtout aux régions, des responsabilités plus affirmées sans brider pour autant les initiatives communales et intercommunales, qui demeurent la base du soutien à la vie culturelle. Le rôle de l'État dans le soutien à la création, dans la lutte contre les inégalités culturelles, dans la formation des artistes et des professionnels, dans la protection du patrimoine, est réaffirmé, mais dans le cadre de responsabilités plus resserrées et d'une déconcentration accrue. L'État est appelé dans ce cadre à mieux affirmer ses objectifs et son image.

Prix : 60 F
ISBN 2-11-002509-3
ISSN 0981-3764
DF 2275
La Documentation Française
29-31, quai Voltaire - 75340 Paris - Cedex 07
Tél. : (1) 40.15.70.00
Télex 2