



**HAL**  
open science

# Le ministère de la Culture et la Politique culturelle en France : Exception culturelle ou exception institutionnelle ?

Emmanuel Négrier

► **To cite this version:**

Emmanuel Négrier. Le ministère de la Culture et la Politique culturelle en France : Exception culturelle ou exception institutionnelle ?. 2017. hal-01442310

**HAL Id: hal-01442310**

**<https://hal.science/hal-01442310>**

Preprint submitted on 20 Jan 2017

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## LE MINISTÈRE DE LA CULTURE ET LA POLITIQUE CULTURELLE EN FRANCE : EXCEPTION CULTURELLE OU EXCEPTION INSTITUTIONNELLE ?

Emmanuel Négrier

Chercheur CNRS

CEPEL

negrier@univ-montp1.fr

La politique culturelle française est souvent considérée comme l'expression, planifiée et rationnelle, d'un modèle d'État centralisé puisant ses racines dans une histoire singulière. Cette représentation a pour conséquence de donner à cette politique des racines historiques très linéaires, et de lui accorder, pour le présent, une cohérence centralisatrice qu'elle n'a sans doute plus aujourd'hui. L'histoire de la politique culturelle française puise certes ses origines dans la Révolution française, lorsqu'un abbé du Tiers Etats, l'abbé Grégoire, eut l'idée de confier à l'État la charge, au nom de la Nation, de protéger et de conserver le patrimoine jadis propriété monarchique et aristocratique, et d'en ouvrir l'accès au plus grand nombre, plutôt que d'en organiser la destruction. Le transfert à un État séculier de la charge d'un patrimoine « privé » est sans doute l'un des tous premiers geste de la puissance publique en matière de culture, même si le mot n'est pas utilisé à cette époque. C'est à l'issue de la période révolutionnaire que se créent les Archives nationales, la Bibliothèque nationale et le Muséum central des Arts (Monnier 1995). Cette logique est, dans son principe, à l'opposé des pratiques royales de soutien personnel aux arts, bien que les dernières étapes de la monarchie aient consacré le passage d'une logique purement individuelle (mécénale) à un encadrement du champ artistique, notamment par la surintendance générale des Bâtiments du roi, Arts et Manufactures, et par le rôle des académies. Le XIX<sup>ème</sup> siècle connaîtra, dans la continuité de ce premier pilier de politique culturelle, la première formation d'une administration des Monuments Historiques, puis d'une administration des Beaux-arts, qui sera rattachée, le plus souvent, au ministère de l'Intérieur, puis, lors de l'établissement de la République (1870) au ministère de l'Instruction publique (éducation nationale).

Pour qu'une intervention publique nationale commence à exister, il a donc fallu que s'établissent des relations d'un type nouveau entre des corps de professionnels très élitistes, dont l'origine, sociale et politique, se situe dans l'aristocratie française d'Ancien Régime, et un régime républicain dont la mise en place connaît tous les soubresauts du XIX<sup>ème</sup> siècle, que

l'Espagne a connus, dans un contexte en partie différent (Bonet 1999). Il faudra d'autres épisodes, et d'autres contextes politiques et sociaux, pour que l'on passe d'un simple secrétariat d'État aux Beaux-Arts, et de l'administration patrimoniale, à l'idée d'une politique culturelle d'ensemble.

C'est cette histoire que nous allons brièvement rappeler dans la première partie, en examinant la naissance d'une originalité institutionnelle : le ministère de la culture. Dans la deuxième partie, nous analyserons les phases successives d'institutionnalisation : l'organisation ministérielle, les principes et domaines d'intervention, le mode d'action central et territorial. En conclusion, nous verrons quelles sont aujourd'hui les inflexions que connaît ce ministère, d'une puissance autonome à une organisation partenariale, ainsi que les enjeux et défis qu'elle doit affronter aujourd'hui : transversalité interne ; influence politique gouvernementale, capacité d'influence internationale et gestion des diversités artistique et culturelle.

## **1. GENEALOGIE D'UNE ORGANISATION ORIGINALE : LE MINISTERE DE LA CULTURE**

L'intervention publique en matière de culture est longtemps restée liée à des organismes séparés. L'administration des monuments historiques est rattachée aux ministères chargés de l'urbanisme ou des Travaux publics ; celle des Beaux-Arts, et l'aide à la littérature dépendent de l'Éducation ; plus tard, l'aide au cinéma dépendra du Ministère de l'Industrie. Le secteur des bibliothèques, naissant au début du XX<sup>ème</sup> siècle, relèvent du ministère de l'Intérieur. Cette fragmentation empêche d'évoquer, jusqu'au milieu du XX<sup>ème</sup> siècle, l'idée de politique culturelle d'État. Aucune orientation commune ne réunit en effet ces différentes structures, rattachées à des institutions et à des traditions professionnelles totalement distinctes. Le processus qui conduit à l'élaboration d'une réelle politique culturelle doit tenir compte de la nature des débats républicains sur le rôle de l'État, de l'évolution des pratiques politiques et de la position des partis à son sujet et également d'un effet de conjoncture au moment où, en 1959, se crée finalement le premier réel ministère de la culture.

### ***A. LES CONDITIONS POLITIQUES ET INSTITUTIONNELLES (du XIX<sup>EME</sup> SIECLE à 1959)***

L'idée de regrouper l'ensemble des missions fragmentées de l'État en un seul domaine intégré a ses premiers antécédents au cours de la seconde phase impériale du XIX<sup>ème</sup> siècle, à travers

la création, par Napoléon III, de la Maison de l'Empereur. Elle regroupe la plupart des domaines (patrimoniaux, artistiques, et événementiels) liés à la culture. Cependant, son orientation est davantage tournée vers la consécration d'une culture au service du régime, indépendamment de toute idée de service au public. Le débat sur la création d'un Ministère de la culture se situe au carrefour du siècle, lorsque certains leaders progressistes considèrent que la culture fait partie, aux côtés de l'éducation, des piliers de l'émancipation citoyenne portée par le nouveau régime républicain. Cependant, la plupart des formations politiques d'alors vont rejeter ce projet, pour plusieurs motifs qui resteront d'actualité, au moins jusqu'au Front populaire (1936). Pour les partis conservateurs, le maintien de l'organisation fragmentée correspond à une philosophie libérale d'un État en retrait par rapport aux activités « privées » que représente la culture. Par ailleurs, l'intervention en art et en patrimoine sont dans la cohérence esthétique et conformiste de leurs options politiques plus générales. Pour les partis progressistes (le parti radical, puis les socialistes), l'intervention de l'État dans le domaine culturel est rejetée au nom de l'égalité devant l'impôt. La lecture que ces derniers font de la politique culturelle se fonde sur les pratiques « actuelles » des arts : celles de l'élite bourgeoise et aristocrate de la société. En conséquence, une politique culturelle n'aurait comme conséquence que de faire payer par tous les citoyens les loisirs de quelques-uns. Les pauvres financeraient les riches. C'est la raison pour laquelle ceux qui soutiennent le projet d'une politique culturelle demeurent totalement marginaux jusqu'aux années 1930.

Le Front populaire, en 1936, modifie la perception que les différentes forces politiques et sociales ont des relations entre l'État et la culture. Pour la première fois, la croyance à la nécessité d'une intervention publique généraliste (et non sectorisée), incarnée par un ministère, se développe dans les partis de gauche. On passe ainsi de la « stigmatisation des plaisirs bourgeois » à la culture comme « droit du peuple » (Dubois 1999). Un projet, élaboré par Jean Zay, ministre de l'Éducation du Front Populaire, prévoit la création d'un vaste Ministère de la vie culturelle qui regrouperait tous les secteurs, bien plus large dans ses compétences que le premier vrai ministère, créé en 1959 par André Malraux (Ory 1989). Même si ce projet n'aboutit pas, c'est dans cette période que naît la notion de démocratisation culturelle, c'est-à-dire, d'une part, la nécessité d'une intervention publique dans le champ des arts et de la culture et d'autre part la finalité de cette intervention : l'accès du peuple aux œuvres et institutions. Ce retournement de perception est beaucoup plus sensible à gauche qu'à droite. Si la gauche, où le Parti communiste exercera longtemps une domination intellectuelle incontestable, se convertit à la politique culturelle, c'est parce qu'elle fait

l'expérience, dans les villes qu'elle dirige, de la nécessité de l'intervention publique. La création de bibliothèques, la fondation de musées, de théâtres puis de cinémas font partie des nouveaux impératifs de gestion locale (Poirrier 2000). La gauche y expérimente, par le bas, l'objectif de démocratisation. Elle s'éloigne, par la pratique, de sa perception d'une fatalité élitiste de la culture. Par ailleurs, le développement des mouvements d'éducation populaire et l'action de quelques figures d'une action théâtrale tournée vers les publics populaires (Jean Vilar, Jeanne Laurent) feront pression sur ces partis en faveur de cette conversion à la politique culturelle.

Le gouvernement de collaboration de Vichy (1939-1944) restructure l'intervention de l'État autour de plusieurs principes. C'est une politique d'abord fondée sur l'esprit de « Révolution nationale » qui conduit au soutien, propre à la plupart des États fascistes, aux dimensions les plus folkloriques de la culture nationale. C'est ensuite une politique de collaboration avec l'Allemagne se traduit par la mise en place d'une réelle politique culturelle allemande, fondée sur une propagande active et une censure assumée par une partie de l'élite littéraire et artistique française. C'est enfin une intervention dans plusieurs secteurs (l'archéologie, les musées, le patrimoine) qui vont demeurer longtemps en vigueur, au-delà des conditions politiques de leur naissance. C'est la dimension bureaucratique de cette étape qui, comme en Italie, survivra longtemps à la fin du régime lui-même (Poirrier 2002).

La IV<sup>ème</sup> République (1946-1958) n'a pas permis de concrétiser le projet politique de création d'un ministère, malgré le fait que plusieurs courants contribuent à populariser l'idée, dans différents domaines (Patriat 1998). Le premier courant est celui de la Libération, qui confirme l'idée que la culture doit être au cœur d'un nouveau régime démocratique. Il se traduit par l'introduction, pour la première fois, de la référence à l'égal accès à la culture dans la Constitution de 1946. Ce premier courant est soutenu par les associations d'éducation populaire, qui réclament une intervention publique, et par le mouvement de décentralisation théâtrale : le Théâtre National Populaire de Jean Vilar. Le troisième courant est institutionnel. Dans cette période se créent des organismes dans plusieurs domaines, qui préfigurent ce que sera le ministère en 1959. La direction des Arts et Lettres (arts plastiques, musées, spectacles et musique, lecture publique, archives et littérature) est créée en 1944, de même que la Direction générale à l'Architecture. Le Centre National de la Cinématographie est créé en 1946, au sein du Ministère de l'Industrie. La Caisse Nationale des Lettres est créée en 1956. Malgré ces innovations, le budget public de la culture reste modeste : 0,13% du budget de

l'État ; et le cadre de ce financement reste totalement fragmenté en ministères, corps professionnels et finalités d'intervention. À la fin de la IV<sup>ème</sup> République, un vaste mouvement revendique une intervention publique plus forte. Mais la première caractéristique de ce mouvement (éducation populaire, partis de gauche, acteurs de la scène des arts) est d'être plus volontiers orienté à gauche. L'autre caractéristique est la relativité de la dimension institutionnelle (un ministère à part entière) par rapport à la revendication d'un soutien à des mouvements sociaux et culturels, autour de l'éducation populaire. On peut dire de cette période qu'elle renforce la légitimité (virtuelle plus que réelle) de l'intervention publique, sans forcément conduire « naturellement » à la formation d'un ministère.

Les conditions politiques et administratives de l'établissement du ministère en 1959 sont donc importantes. S'agissant d'une question qui divise l'opinion, la conversion des partis de gauche est cruciale pour rendre possible l'institutionnalisation, par la droite gaulliste, du ministère. Les étapes progressives de construction d'une bureaucratie, très sectorisée, ne sont pas moins importantes. C'est le dépassement de la fragmentation, par la réunion de sous-ensemble distincts, qui sera le défi qu'affrontera André Malraux en 1959, et que devront d'ailleurs affronter tous ses successeurs, comme on le verra plus loin.

### ***B. LES PREMIERES PHASES D'INSTITUTIONNALISATION***

La création du Ministère de la culture est due à une conjonction de facteurs. Les plus importants ont été déjà indiqués :

- la conversion d'une partie non négligeable de la gauche (celle à laquelle se rattachent un large majorité des acteurs culturels et des artistes) à la nécessité d'une intervention publique ;
- le développement d'un mouvement d'éducation populaire et de militants du théâtre qui revendiquent et, d'une certaine manière, crée le besoin public de culture ;
- l'existence de politiques culturelles locales dans un nombre croissant de villes
- la création, au long du siècle, de plusieurs organismes publics dédiés à des missions sectorielles.

Mais il faut également mentionner les conditions concrètes de la création du ministère, en 1959. Le premier gouvernement de la V<sup>ème</sup> République est dirigé par Michel Debré, qui incarne le nouveau profil, très technocratique, de l'ère gaulliste. André Malraux est une personnalité d'une grande notoriété intellectuelle, ancien compagnon de route du Parti

Communiste, engagé dans la guerre civile espagnole aux côtés des républicains. En 1958, il est aussi un très proche collaborateur du Général De Gaulle, dans une relation de grande proximité et d'admiration mutuelle. Malraux, organisateur du « sacre » du Général, revendique le ministère de l'Information, poste stratégique à une époque où la plupart des médias, notamment audiovisuels, sont sous le contrôle de la majorité gouvernementale. Mais il suscite une grande méfiance chez les « barons » du gaullisme, ceux qui, plutôt situés à droite, n'oublient pas qu'il fut l'écrivain engagé de « La condition humaine » ou de « L'espoir » (Rigaud 1995). Devant cette impasse, et la nécessité de trouver une place au proche conseiller du nouveau Président de la République, Le Général De Gaulle « conseille » son Premier ministre : « il vous sera utile de garder Malraux. Taillez pour lui un ministère, par exemple un regroupement des services que vous pourrez appeler « Affaires Culturelles » ; Malraux donnera du relief à votre gouvernement » (De Warsquiel 2001). Les conseils du Général étant alors des ordres, André Malraux est nommé Ministre d'État, chargé des Affaires culturelles. Il hérite essentiellement d'une idée qu'il faut transformer en ministère.

La création du ministère résulte donc de l'assemblage, au sein d'un nouveau département, de structures et organismes qui existaient déjà, mais dont les tutelles ministérielles étaient distinctes. On y intègre l'administration des Beaux-Arts en la détachant de l'Éducation nationale, le Centre national de la Cinématographie, depuis le Ministère de l'Industrie, les services d'Archives et la direction de l'Architecture (qui comprend à l'origine le service des fouilles) ainsi que les services du Patrimoine. La première organisation ministérielle comprend trois directions verticales :

- l'Architecture
- les Archives
- les Arts et Lettres

Ces trois directions sont les héritières de traditions administratives assez longues, totalement opposées entre elles, et fondées sur des corps de professionnels (les conservateurs, archivistes, inspecteurs des Beaux-arts...) très différents. Il en résulte trois conséquences :

- Au cours des premières années, les professionnels les plus réputés de chaque secteur considèrent avec méfiance ce nouveau ministère, fondé sur un « coup politique », et dont certains estiment qu'il ne survivra pas à son illustre titulaire. C'est pourquoi peu de cadres expérimentés suivront le ministère de la culture, préférant opter pour un reclassement dans leurs administrations d'origine.
- L'administration de la culture resta donc sous-encadrée pour cette raison, jusqu'au milieu des années 1960. C'est grâce à la décolonisation, et au retour en métropole des

cadres formés à la prestigieuse Ecole d'Administration de la France d'Outre-Mer, que le ministère a dû sa confortation organisationnelle et, d'une certaine manière, sa pérennité et son influence au sein des rouages de l'Etat. Les nouveaux fonctionnaires d'outre-mer, soucieux de donner un nouvel élan à leur carrière, se sont en effet fortement impliqués dans le renforcement organisationnel du ministère de la culture.

- Pour compenser cet éclatement des références professionnelles internes, le ministre lui-même a dû inventer un discours qui dépasse les clivages de sa nouvelle administration. C'est ce discours de la méthode qui fonde la notoriété du ministère, plutôt que, à ses débuts, l'exceptionnalité de ses ressources.

Pour « casser » la logique conservatrice des Beaux-Arts, Malraux a d'abord cherché à placer son ministère dans la perspective démocratique, en espérant le relais de tout le mouvement d'éducation populaire. Le premier décret fixant les missions du ministère, le 24 juillet 1959, stipule : « Le Ministère chargé des affaires culturelles a pour mission de rendre accessibles les œuvres capitales de l'humanité, et d'abord de la France, au plus grand nombre possible de français ; d'assurer la plus vaste audience à notre patrimoine, et de favoriser la création des œuvres d'art et de l'esprit qui l'enrichissent ». L'optique démocratique s'accompagne d'une ouverture à la création contemporain contre l'académisme classique des Beaux-Arts. Les premiers discours du nouveau ministre font explicitement référence à une autre rupture (durable), celle vis-à-vis du ministère de l'Éducation. Il s'agit pour lui « de faire pour la culture ce que Jules Ferry a fait pour l'école : la culture sera gratuite », mais en détachant l'accès à la culture de sa dimension pédagogique. La culture est affaire de goût, de contact avec les œuvres, et non d'éducation. Dans le discours, André Malraux pose les fondations du ministère en les opposant aux traditions héritées de ses propres fonctionnaires. C'est ce qui donnera au ministère de la culture, dans la première décennie, la réputation de « royaume des farfelus » (Mollard 1999).

Dans cette première décennie, l'une des obsessions du ministre sera de rendre légitime et visible sa nouvelle mission. Au-delà des discours, cela passe par l'acquisition de ressources, chèrement négociées contre l'hostilité du ministère des finances. Le lien entre Malraux et De Gaulle, comme plus tard celui qui unira Jack Lang et François Mitterrand (Hunter 1990), sera souvent utile pour obtenir de meilleures conditions budgétaires. La part du financement culturel de l'État passe de 0,1% en 1954 à 0,4% dans les années 1960. Mais l'accroissement des moyens sera insuffisante, une fois obtenue la première hausse : le chiffre est de 0,38% en 1960, mais n'est que de 0,43% en 1969, au moment où André Malraux quitte le ministère. La



légitimation du ministère passe aussi par sa structuration territoriale. Les projets de Maison de la culture (une par département à l'origine, 12 seulement créées en réalité), et la création d'unités territoriales (pour l'architecture, la musique, le patrimoine notamment) correspondent à cet objectif : une vraie administration française est une administration territorialisée. Son projet de fonder dans chacune des 22 régions une direction régionale des affaires culturelles restera inabouti en 1969, mais il sera repris ensuite. Cette légitimation passe enfin par une meilleure position dans les rapports de force internes aux différents ministères du gouvernement. Dans ce contexte, la ressource présidentielle ne suffit pas, puisque son utilisation doit rester, par essence, exceptionnelle pour être efficace. La politique gouvernementale française passe, à cette époque, par l'instrument de la planification. Tout l'effort du ministère va consister à « entrer » dans le IV<sup>ème</sup> plan de modernisation économique et sociale. La culture y est reconnue comme un secteur à part entière ; ses hauts dirigeants rencontrent et négocient avec l'élite de l'administration française, le secteur culturel bénéficiera des ressources affectées au Plan. Au milieu des années 1960 est créé le Service des Études et Recherches, qui achève de donner à l'administration culturelle les couleurs classiques d'une bureaucratie française, loin de l'image de saltimbanque que certains lui voient encore.

Contrairement aux plus pessimistes, le ministère survivra à André Malraux. Certes, l'élan culturel connaîtra des aléas, des phases de récession. Les années 1970 sont ainsi marquées par une progression très lente des ressources publiques (0,48% du dernier budget de la présidence Giscard D'Estaing, en 1981, est consacré à la culture). Le discours changera également.

La première phase du ministère Malraux s'appuie, brièvement, sur l'éducation populaire. La rupture est vite consommée, lorsque le tournant vers l'excellence donne une nouvelle interprétation, plus élitiste et cohérente, à la notion de démocratisation culturelle. C'est ce souci de l'excellence qui sera au cœur de l'action ministérielle ensuite, jusqu'à la fin des années 1960.

Le début des années 1970 marque l'entrée en scène de nouveaux élus locaux, modernistes, dont certains s'appuient sur des projets culturels. Les nouveaux fonctionnaires du ministère sont également soucieux d'efficacité dans le rapport à ces nouveaux « partenaires ». Au discours unitaire de l'excellence est substitué celui, plus ouvert, de développement culturel, plus sensible à la variété, territoriale, des ressources, projets et visions de la culture.

L'arrivée de la gauche au pouvoir, en 1981, avec Jack Lang au Ministère de la culture, est inaugurée par le doublement du budget public pour la culture (0,76% du budget de l'État en

1982, 0,93% en 1986), mais aussi par une ouverture à des domaines artistiques et culturels jusque-là non couverts par l'action publique. Les critiques lui reprocheront un discours du « tout culturel » qui suscite le scepticisme d'une partie de l'intelligentsia française, et l'enthousiasme envieux de beaucoup d'acteurs culturels étrangers. C'est aussi la période d'une nouvelle justification des politiques culturelles, non plus par et pour elles-mêmes, mais pour leur vertu d'aiguillons du développement économique.

Les périodes qui suivent montrent que l'objectif financier (atteindre le 1% culturel du budget de l'État) est désormais partagé par la droite et la gauche qui se succèdent au gouvernement. Elles montrent aussi que la culture peut être (au moins dans les discours) au service de finalités nouvelles et différentes : l'intégration sociale, l'image internationale, la croissance économique...etc.

Dans cette longue période, le ministère a radicalement changé de visage, et dispose désormais d'une administration structurée, territorialisée et légitime. Nous allons maintenant en montrer les principales caractéristiques.

## **2. UNE ADMINISTRATION SECTORIELLE, DIFFERENCIÉE ET TERRITORIALE**

La consolidation du Ministère de la culture (nouvelle dénomination après « Affaires culturelles », dans les années 1970) se montre aisément au travers de quelques chiffres. L'administration héritée de la fusion de services des années 1960 a cédé la place à une organisation structurée en secteurs d'intervention. Au total, le nombre d'agents directement employés par l'État dans des fonctions administratives s'élève à 7000 personnes (chiffres 2000), dont près de 2000 au sein des Directions régionales des Affaires Culturelles (DRAC). On doit ajouter à ce chiffre les 10000 emplois affectés aux Établissements publics (Bibliothèque Nationale, Centre des Monuments Nationaux, Conservatoires Nationaux de Musique de Lyon et Paris, Musées, Écoles nationales...etc) ainsi que les 5000 emplois propres aux Établissements Publics Industriels et Commerciaux (Réunion des Musées Nationaux, Comédie Française, Théâtres nationaux, Opéras...etc). Au total, on estime à environ 22500 le nombre d'emplois directement ou indirectement concernés par le Ministère de la culture. Ceci représente environ 0,7% du nombre total d'emplois budgétaires publics.

## Budget du Ministère de la Culture en 2005

Domaines d'intervention	%
Spectacle vivant	31%
Cinéma	22%
Patrimoine et Architecture	16%
Livre et lecture	13%
Musées	10%
Arts Plastiques	5%
Développement culturel	2%
Archives	0,4%
Action internationale	0,3%
Langue française et langues de France	0,3%
Total	100%

Le budget du Ministère de la Culture (2,8 milliards d'euros) ne représente pourtant qu'une partie seulement de l'intervention culturelle de l'État. Il faut en effet ajouter un montant équivalent qui est directement géré par d'autres ministères, parmi lesquels ceux de l'Éducation nationale, des Affaires Étrangères et de l'Intérieur. Le Ministère de la Culture, contrairement aux vœux d'André Malraux et de certains de ses successeurs (parmi lesquels Jack Lang), n'a jamais pu détenir la compétence sur les relations culturelles internationales qui sont à la fois très importantes en volume financier et cruciales dans le rayonnement diplomatique français.

Nous allons voir avec plus de précision ce que recouvre le caractère sectoriel du Ministère de la Culture, dont les frontières ont légèrement bougé au fil du temps. Nous examinerons ensuite le mode d'intervention du ministère dans différents domaines, en différenciant l'intervention directe du soutien aux projets artistiques et culturels.

#### **A. UNE ORGANISATION SECTORIELLE**

L'organisation ministérielle a beaucoup évolué au fil de l'histoire. Elle l'a fait en intégrant les nouveaux services créés ou rattachés au ministère, dont voici une liste des principales :

- 1961 : Direction du Théâtre, de la Musique et de l'Action culturelle
- 1964 : Inventaire Général des Monuments et Richesses Artistiques de France
- 1967 : Centre National d'Art Contemporain
- 1973 : premières Directions Régionales des Affaires Culturelles
- 1975 : Direction du Livre

- 1977 : Transfert de l'Architecture du Ministère de la Culture au Ministère de l'Équipement
- 1978 : Direction du Patrimoine
- 1980 : Installation des DRAC dans chaque région
- 1981 : Direction du Développement Culturel, Délégation aux Arts Plastiques, Mission du Patrimoine Ethnologique
- 1983 : Décentralisation culturelle : transfert de la compétence des Bibliothèques Départementales de Prêt et des Archives Départementales au profit des Conseils Généraux
- 1986 : Délégation aux Enseignements Artistiques et aux Formations
- 1992 : Déconcentration de responsabilités vers les DRAC
- 1996 : retour de l'Architecture, et création de la Direction de l'Architecture et du Patrimoine
- 1997 : Secrétariat d'État au Patrimoine et à la Décentralisation culturelle
- 2002 : suppression du Secrétariat d'État au Patrimoine et à la Décentralisation culturelle
- 2004 : Loi sur les Responsabilités Locales : transfert des services régionaux de l'Inventaire et de certains monuments historiques aux Conseils Régionaux

De cette évolution, on peut retenir les principaux aspects suivants :

1° Le ministère a vu **son champ de compétence** évoluer de façon nettement positive, même s'il n'a jamais pu incarner à lui tout seul l'ensemble des missions qui concernent l'action culturelle, au sein de l'administration centrale. Les compétences en matière d'éducation artistique, de relation culturelle internationale, de la recherche, ainsi qu'une partie des responsabilités en matière de lecture publique continuent d'être gérées par d'autres ministères, ainsi que par les collectivités territoriales (villes, départements, régions).

2° La **mission générale** du ministère a évolué. Elle était conçue au départ autour des finalités d'accès démocratique aux œuvres et à la création et de soutien à la diffusion. À partir des années 1990 (décret du 10 mai 1982), elle devient également sensible à la diversité des cultures et au soutien aux capacités et pratiques culturelles.

3° Les **responsabilités exercées** par l'administration sont définies autour des missions suivantes :

- le fonctionnement des *grandes institutions nationales*, qui mobilisent environ le tiers du budget du ministère (Archives Nationales, Opéra, Bibliothèque Nationale, grands musées...)
- la protection, conservation et mise en valeur du *patrimoine* (archéologie, archives, inventaire, ethnologie, littérature, musées)
- *l'aide à la création et à la diffusion* (cinéma, lecture publique, danse, musique, théâtre, arts plastiques). Cette intervention est directe ou indirecte. Dans le premier cas, l'Etat prend en charge la totalité des organismes, ou bien en subventionnant des collectivités locales qui en ont la propriété ; ou encore en passant des conventions avec des collectivités et des associations qui gèrent concrètement un lieu de diffusion.
- La prise en charge de la *formation supérieure* dans la plupart des champs artistiques : danse, musique, beaux-arts, patrimoine, métiers de l'image, architecture. Là aussi, l'intervention est directe pour les grandes institutions (Conservatoire National Supérieur de Musique et Danse, École Nationale du Patrimoine), et indirecte par l'aide accordée aux institutions territoriales labellisées (Conservatoire National de Région, Ecoles Supérieures des Beaux-Arts...)
- *La régulation du secteur*, par la production des textes réglementaires qui encadrent le secteur, en lien avec les régulations européennes. Le prix unique du Livre, l'évolution du statut des intermittents du spectacle, la décentralisation culturelle, les différentes lois qui encadrent les secteurs culturels sont préparées au sein du Ministère, en coopération avec d'autres départements ministériels et en concertation avec les représentants (publics et privés) des différents intérêts sectoriels.
- *L'animation culturelle*, par le financement de manifestations culturelles (Fête de la musique, Mois des musées, Journées du patrimoine, Temps des livres...)
- *L'accès à la culture*, pour les groupes sociaux défavorisés et pour l'amélioration de l'offre culturelle sur l'ensemble du territoire national.

4° Pour accomplir ces missions, **l'organigramme** du ministère s'est progressivement éclaté, comme on peut le voir dans la chronologie ci-dessus. De nouvelles directions apparaissent au fur et à mesure de l'intégration de nouveaux services. La rupture qui s'opère au début des années 1980 (avec le doublement du budget et l'extension du champ de compétence du ministère) se traduit par une forte croissance du personnel, des structures autonomes (les grands établissements) et des directions du ministère.

**MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION**

**CABINET**

mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques

inspection générale de l'administration des affaires culturelles

département de l'information et de la communication

comité d'histoire

haut fonctionnaire de défense

haut fonctionnaire chargé de la terminologie et de la néologie

**ADMINISTRATION CENTRALE**

DIRECTION DU DÉVELOPPEMENT DES MÉDIAS (DDM) (1)	DIRECTION DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE (DAG)	DIRECTION DES ARCHIVES DE FRANCE (DAF)	DIRECTION DES MUSÉES DE FRANCE (DMF)	DIRECTION DE LA MUSIQUE, DE LA DANSE, DU THÉÂTRE ET DES SPECTACLES (DMDTS)	DIRECTION DE L'ARCHITECTURE ET DU PATRIMOINE (DAPA)	DIRECTION DU LIVRE ET DE LA LECTURE (DLL)	DÉLÉGATION GÉNÉRALE À LA LANGUE FRANÇAISE ET AUX LANGUES DE FRANCE (DGLFLF)	DÉLÉGATION AUX ARTS PLASTIQUES (DAP)	DÉLÉGATION AU DÉVELOPPEMENT ET AUX AFFAIRES INTERNATIONALES (DDAI)
<b>SERVICES À COMPÉTENCE NATIONALE OU SERVICES ASSIMILÉS</b>									
		<ul style="list-style-type: none"> <li>ARCHIVES NATIONALES :</li> <li>• CENTRE HISTORIQUE DES ARCHIVES NATIONALES (PARIS)</li> <li>• CENTRE DES ARCHIVES CONTEMPORAINES (FONTAINEBLEAU)</li> <li>• CENTRE DES ARCHIVES D'OUTRE-MER (AIX EN PROVENCE)</li> <li>• CENTRE DES ARCHIVES DU MONDE DU TRAVAIL (ROUBAIX)</li> <li>• CENTRE NATIONAL DU MICROFILM (ESPEYRAN)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 23 MUSÉES NATIONAUX GÉRÉS PAR 17 SCN (2) (3)</li> <li>• CENTRE DE RECHERCHE ET DE RESTAURATION DES MUSÉES DE FRANCE</li> <li>• SERVICE DES BIBLIOTHÈQUES, DES ARCHIVES ET DE LA DOCUMENTATION GÉNÉRALE DES MUSÉES DE FRANCE</li> <li>• GALERIES NATIONALES DU GRAND PALAIS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SERVICE NATIONAL DES TRAVAUX (4)</li> <li>• MÉDIATHÈQUE DE L'ARCHITECTURE ET DU PATRIMOINE</li> <li>• MUSÉE DES PLANS-RELIEFS</li> <li>• LABORATOIRE DE RECHERCHE DES MONUMENTS HISTORIQUES</li> <li>• DÉPARTEMENT DES RECHERCHES ARCHÉOLOGIQUES SUBAQUATIQUES ET SOUS-MARINES</li> </ul>				<ul style="list-style-type: none"> <li>• MOBILIER NATIONAL ET MANUFACTURES NATIONALES DES GOBELINS, DE BEAUVAIS ET DE LA SAVONNERIE</li> <li>• MANUFACTURE NATIONALE DE SEVRES</li> </ul>	
<b>SERVICES DÉCONCENTRÉS</b>									
DIRECTIONS RÉGIONALES DES AFFAIRES CULTURELLES (5)									
SERVICES DÉPARTEMENTAUX DE L'ARCHITECTURE ET DU PATRIMOINE (6)									
<b>ÉTABLISSEMENTS PUBLICS (EP) D'ÉTAT PAR SPÉCIALITÉ</b>									
<ul style="list-style-type: none"> <li>• CENTRE NATIONAL D'ART ET DE CULTURE GEORGES POMPIDOU</li> <li>• INSTITUT NATIONAL DU PATRIMOINE</li> <li>• CITÉ DES SCIENCES ET DE L'INDUSTRIE (7)</li> <li>• EP DE MAÎTRISE D'OUVRAGE DES TRAVAUX CULTURELS</li> <li>• INSTITUT NATIONAL D'HISTOIRE DE L'ART (8)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• RÉUNION DES MUSÉES NATIONAUX</li> <li>• ÉCOLE DU LOUVRE</li> <li>• MUSÉE RODIN</li> <li>• MUSÉE MOREAU</li> <li>• MUSÉE HENNER</li> <li>• EP DU MUSÉE DU LOUVRE (ET MUSÉE DELACROIX)</li> <li>• EP DU MUSÉE ET DU DOMAINE NATIONAL DE VERSAILLES (9)</li> <li>• EP DU MUSÉE DU QUAI BRANLY (10)</li> <li>• EP DU MUSÉE D'ORSAY (ET MUSÉE HÉBERT)</li> <li>• EP DU MUSÉE NATIONAL DES ARTS ASIATIQUES GUIMET (ET MUSÉE D'ENNERY)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OPÉRA NATIONAL DE PARIS</li> <li>• COMÉDIE FRANÇAISE</li> <li>• THÉÂTRE NATIONAL DE CHAILLOT</li> <li>• THÉÂTRE NATIONAL DE LA COLLINE</li> <li>• THÉÂTRE NATIONAL DE STRASBOURG</li> <li>• ODÉON-THÉÂTRE DE L'EUROPE</li> <li>• THÉÂTRE NATIONAL DE L'OPÉRA-COMIQUE</li> <li>• CITÉ DE LA MUSIQUE</li> <li>• CENTRE NATIONAL DE LA DANSE</li> <li>• CENTRE NATIONAL DE LA CHANSON, DES VARIÉTÉS ET DU JAZZ</li> <li>• EP DU PARC ET DE LA GRANDE HALLE DE LA VILLETTE</li> <li>• CONSERVATOIRE NATIONAL SUPÉRIEUR DE MUSIQUE ET DE DANSE DE PARIS</li> <li>• CONSERVATOIRE NATIONAL SUPÉRIEUR MUSIQUE ET DANSE DE LYON</li> <li>• CONSERVATOIRE NATIONAL SUPÉRIEUR D'ART DRAMATIQUE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CENTRE DES MONUMENTS NATIONAUX</li> <li>• INSTITUT NATIONAL DE RECHERCHES ARCHÉOLOGIQUES PRÉVENTIVES (11)</li> <li>• CITÉ DE L'ARCHITECTURE ET DU PATRIMOINE</li> <li>• 20 ÉCOLES D'ARCHITECTURE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CENTRE NATIONAL DU LIVRE</li> <li>• BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DE FRANCE</li> <li>• BIBLIOTHÈQUE PUBLIQUE D'INFORMATION</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• CENTRE NATIONAL DES ARTS PLASTIQUES</li> <li>• ACADEMIE DE FRANCE À ROME (VILLA MEDICIS)</li> <li>• ÉCOLE NATIONALE SUPÉRIEURE DES BEAUX ARTS</li> <li>• ÉCOLE NATIONALE SUPÉRIEURE DES ARTS DÉCORATIFS</li> <li>• ÉCOLE NATIONALE SUPÉRIEURE DE CRÉATION INDUSTRIELLE</li> <li>• ÉCOLE NATIONALE SUPÉRIEURE DE LA PHOTOGRAPHIE</li> <li>• 6 ÉCOLES NATIONALES SUPÉRIEURES D'ART EN REGION</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CENTRE NATIONAL DE LA CINÉMATOGRAPHIE (CNC)</li> <li>• ÉCOLE NATIONALE SUPÉRIEURE DES MÉTIERS DE L'IMAGE ET DU SON (LA FEMIS)</li> </ul>
<b>EXEMPLES D'ORGANISMES OU SERVICES RELEVANT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET PLACÉS SOUS LE CONTRÔLE SCIENTIFIQUE, TECHNIQUE OU PÉDAGOGIQUE DE L'ÉTAT</b>									
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ARCHIVES RÉGIONALES DÉPARTEMENTALES ET COMMUNALES</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MUSÉES DE FRANCE TERRITORIAUX</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CONSERVATOIRES NATIONAUX DE RÉGION</li> <li>• ÉCOLES NATIONALES DE MUSIQUE ET DE DANSE</li> <li>• ÉCOLES MUNICIPALES DE MUSIQUE AGRÉÉES</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• BIBLIOTHÈQUES DÉPARTEMENTALES DE PRÊT</li> <li>• BIBLIOTHÈQUES MUNICIPALES CLASSÉES</li> <li>• BIBLIOTHÈQUES MUNICIPALES À VOCATION RÉGIONALE</li> <li>• BIBLIOTHÈQUES MUNICIPALES</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• ÉCOLES MUNICIPALES ET RÉGIONALES D'ART</li> </ul>	
<b>EXEMPLES DE PARTENAIRES CULTURELS *</b>									
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MUSÉES DE FRANCE ASSOCIATIFS</li> <li>• UNION CENTRALE DES ARTS DÉCORATIFS</li> <li>• MUSÉE D'ART ET D'HISTOIRE DU JUDAÏSME</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CENTRES DRAMATIQUES NATIONAUX ET RÉGIONAUX</li> <li>• SCÈNES NATIONALES</li> <li>• CENTRE NATIONAL DES ARTS DU CIRQUE</li> <li>• CENTRES CHORÉGRAPHIQUES NATIONAUX</li> <li>• ORCHESTRES NATIONAUX ET RÉGIONAUX</li> <li>• CENTRES RÉGIONAUX DE MUSIQUE TRADITIONNELLE</li> <li>• CENTRES POLYPHONIQUES</li> <li>• CENTRES DE FORMATION DES ENSEIGNANTS DE LA DANSE ET DE LA MUSIQUE</li> <li>• CENTRES DE FORMATION DES MUSICIENS INTERVENANT À L'ÉCOLE</li> <li>• ASSOCIATIONS DE DÉVELOPPEMENT MUSICAL ET CHORÉGRAPHIQUE</li> <li>• FESTIVAL D'AVIGNON</li> <li>• FESTIVAL INTERNATIONAL D'ART LYRIQUE D'AIX EN PROVENCE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• RÉSEAU DES VILLES ET DES PAYS D'ART ET D'HISTOIRE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• INSTITUT MÉMOIRES DE L'ÉDITION CONTEMPORAINE</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• FONDIS RÉGIONAUX D'ART CONTEMPORAIN</li> <li>• CENTRES D'ART CONTEMPORAIN</li> <li>• PALAIS DE TOKYO - CENTRE DE LA JEUNE CRÉATION</li> <li>• ASSOCIATION NATIONALE DES ARTS DE LA MODE (ANDAM)</li> <li>• ASSOCIATION DE PRÉFIGURATION DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DU JEU DE PALME</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CENTRES CULTURELS DE RENCONTRE</li> <li>• AFAA</li> <li>• MAISON DES CULTURES DU MONDE</li> <li>• RELAIS CULTURE EUROPE</li> <li>• OBSERVATOIRE DES POLITIQUES CULTURELLES</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CINÉMATHÈQUE FRANÇAISE</li> <li>• CINÉMATHÈQUE DE TOULOUSE</li> <li>• BIBLIOTHÈQUE DU FILM</li> <li>• UNIFRANCE FILM INTERNATIONAL</li> <li>• AGENCE POUR LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL DU CINÉMA</li> <li>• ASSOCIATION FRANÇAISE DU FESTIVAL INTERNATIONAL DU FILM - FESTIVAL DE CANNES</li> <li>• COMMISSION NATIONALE DU FILM FRANCE</li> </ul>	

**Légende :** (1) Organisme mis à disposition du ministre de la Culture et de la Communication  
 (2) Les musées nationaux du ministère de la Culture et de la Communication sont « Musées de France »  
 (3) Les musées et domaines nationaux de Fontainebleau et de Compiègne sont rattachés à la DAPA et la DMF  
 (4) Rattachement DAPA / DAG  
 (5) Placés sous l'autorité du préfet de région et des préfets de département  
 (6) Placés sous l'autorité des préfets de département  
 (9) Sous tutelle DAPA / DMF  
 (7,8,10,11) Rattachement Éducation nationale, enseignement supérieur, recherche/Culture et Communication  
 \* Plusieurs institutions partenariales ont été érigées en EPCC (établissement public de coopération culturelle) ou en GIE (groupement d'intérêt public)

5° Cette croissance des secteurs d'intervention du ministère conduit à un risque, souvent dénoncé, de **fragmentation de l'action**. C'est un handicap récurrent de la politique culturelle, depuis le début de son institutionnalisation. André Malraux avait tenté de la dépasser par la production d'un discours messianique et par la fixation d'un objectif transversal : la démocratisation. Sous Jack Lang, le ministère s'appuie, au-delà du discours commun, sur deux instruments :

- *la création d'une direction transversale* : la Direction du Développement Culturel. Cette direction avait pour mission initiale de traiter tous les sujets communs à plusieurs directions et de créer un lien permanent entre les différents services, autour de l'objectif de développement. On peut pourtant constater que cette direction n'a jamais vraiment eu les moyens de cette politique. Elle a dû affronter très vite la résistance des professionnels de chacun des grands secteurs, soucieux de préserver leur autonomie dans la gestion verticale de leurs attributions. La Délégation au Développement et aux Formations, puis la Délégation au Développement à l'Action Territoriale, qui lui ont succédé dans les années 1990 sur cette ambition, n'ont pas davantage réussi.
- La création, puis le renforcement continu, des *Directions Régionales*. Celles-ci pouvaient représenter un outil de croisement entre les différentes approches sectorielles, autour d'un objectif commun à un territoire particulier. À proximité du terrain, les services du patrimoine, des musées, du spectacle vivant pouvaient incarner à la fois l'intérêt général (vu depuis l'État) et l'intérêt régional de façon plus concertée qu'à l'échelle centrale. Le bilan de cette politique de déconcentration doit être plus nuancé : le maintien des logiques professionnelles et sectorisées l'a emporté, jusqu'à aujourd'hui, sur la perspective d'une régulation régionale et transversale des Affaires Culturelles (Négrier 2002).

6° **La déconcentration de l'action ministérielle** est devenue, depuis le début des années 1990, une réalité structurelle et importante. Elle ne met pas fin à la centralisation de beaucoup de compétences et de moyens en faveur de l'État, mais elle en modifie en profondeur les modalités d'exercice. Ce mouvement a atteint un niveau presque définitif en 1998, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n°3 : Evolution du taux de déconcentration du Ministère de la culture (1990-1998)

Année	Montant des crédits déconcentrés (MF)	Taux de déconcentration *
1990	1777,7	28%
1991	1994,3	29%
1992	2367,8	35%
1993	2764,4	41%
1994	2872,5	44%
1995	2733,5	44%
1996	2620,5	48%
1997	2538,6	50%
1998	3192,0	81%

\* Le taux de déconcentration représente la part des crédits déconcentrés sur l'ensemble des crédits déconcentrables. Ces derniers ne comprennent pas ceux qui n'ont donc pas vocation à être déconcentrés : dépenses de personnel d'Etat, subventions de fonctionnement et d'investissements aux établissements publics, dotation générale de décentralisation.

Le nombre d'agents travaillant au sein des DRAC, environ 1900, a dépassé celui des fonctionnaires situés au sein du ministère, à Paris (1400). Il reste difficile d'opérer, pour les ressources humaines, la déconcentration qui s'est effectuée en termes financiers et au niveau des procédures et des actes (Négrier 2003).

## **B. LES MODALITES D'INTERVENTION MINISTERIELLE**

L'image de ministère interventionniste qu'a souvent le Ministère français (pour ses admirateurs comme pour ses détracteurs) mérite d'être précisée et sans doute nuancée.

1° Les **limites** de cette intervention sont connues. Elles concernent d'une part le fait qu'une partie des financements culturels d'État sont de la responsabilité *d'autres ministères* (voir plus haut). Ensuite, *le rôle des collectivités locales* est devenu au fil des années très important. Le total cumulé des interventions des communes, départements et régions dépasse largement, aujourd'hui, celui du Ministère lui-même. Le Ministère de la Culture est donc aujourd'hui plus un partenaire artistique et culturel qu'un acteur unilatéral, même s'il dispose dans certains domaines du monopole ou de l'exclusivité de l'intervention : en matière de régulation, de gestion des grands établissements nationaux, d'intervention en matière de patrimoine ou d'inspection. La troisième limite est celle que le Ministère s'est fixée très tôt,



en se démarquant de l'approche éducative et populaire de *la notion de culture*. Les ressources du Ministère étaient et restent aujourd'hui bien trop limitées pour pouvoir assumer la responsabilité du champ de l'éducation ou de la culture populaire, qui est au contraire un terrain où agissent à la fois le monde associatif et les collectivités locales. Le Ministère s'est donc concentré sur une partie seulement de la culture : le monde professionnel ou en voie de professionnalisation, à partir d'un référentiel d'excellence artistique. C'est à partir de l'évolution des formes de reconnaissance artistique et des secteurs où l'on a pu identifier de nouveaux enjeux culturels que le Ministère a étendu ses compétences (jusqu'à l'art culinaire, les cultures urbaines – du graf au hip-hop – le patrimoine ethnologique ou industriel, la mode ou le design...etc). Dans ces domaines, la limite « professionnaliste » et d' « excellence » a été confirmée, et non discutée. L'extension des domaines couverts s'est donc appuyée sur le maintien d'une même exigence artistique.

2° **La nature de l'intervention ministérielle** est différente selon que l'on examine les quatre domaines clefs de ses modes de financement culturel.

- Le premier mode d'intervention est celui qui concerne le domaine qui relève de sa *seule compétence*. Ici, c'est l'intervention directe qui prévaut, comme dans la gestion du patrimoine appartenant à l'État. Ce type d'intervention est, sur l'ensemble du spectre d'action, relativement rare.
- Le deuxième mode d'intervention concerne le vaste domaine des Établissements qui relèvent de la *tutelle du Ministère*. Ici, la nature de l'intervention de l'État est également très forte, mais plus indirecte. Les Établissements Publics disposent d'une autonomie financière et d'une personnalité morale propre, dans le cadre d'un cahier des charges fixé par l'État. Celui-ci nomme les dirigeants de l'Établissement, participe au Conseil d'Administration, finance le fonctionnement de la structure et définit les priorités de son action, en relation avec les priorités du Ministère lui-même. L'État a défini, depuis quelques années une démarche contractuelle visant à peser sur la politique des établissements, au moyen d'un « contrat objectifs/moyens » qui s'est révélé peu efficace. Aujourd'hui, une nouvelle étape s'ouvre où apparaît la notion de *performance*. Les contrats de performance, dont le bilan est examiné par le Parlement chaque année, repose sur l'évaluation de la politique de l'Établissement à partir d'indicateurs concernant les publics, la qualité de l'offre culturelle ou artistique, la situation financière...etc. La relation aux Établissements représente une part très importante du total des financements culturels de l'État. On distingue

traditionnellement ces Établissements en fonction de leur plus ou moins grande autonomie, entre les Établissements Publics Administratifs (Bibliothèque Nationale de France, Centre National de la Cinématographie, Centre des Monuments Nationaux, Centre National du Livre...etc) et les Établissements Publics Industriels et Commerciaux (Réunion des Musées Nationaux, Théâtres Nationaux, Cité des Sciences et de l'Industrie, Cité de l'Architecture et du Patrimoine, ...etc).

- Le troisième mode d'intervention concerne *les aides que l'État apporte à des collectivités territoriales* ou à des structures relevant de leur responsabilité. Ici, la politique culturelle du Ministère rencontre les objectifs, références et moyens de partenaires territorialisés. L'action ministérielle repose sur les labels qu'elle a défini (Centre National dramatique ; Centre Chorégraphique National, Scène Nationale, Villes d'Art et d'Histoire, Scènes de Musique Actuelle, ...etc) pour manifester ses propres exigences et orientations. Elle est passée par un important volume de conventions de développement culturel, à partir des années 1980<sup>1</sup>. Celles-ci font le plus souvent l'objet de négociations ouvertes avec les collectivités territoriales et les responsables des structures artistiques qui portent un projet culturel. L'intervention de l'État est donc bien plus indirecte que dans les cas précédents, même si sa capacité de négociation reste importante, et que ce sont, directement, les agents de l'État qui participent à ces négociations et contractualisations.
- Le quatrième mode d'intervention concerne les aides que le Ministère apporte *directement aux artistes* (individuels ou collectifs) sur un projet artistique. Il s'agit d'un ensemble qui concerne : la commande publique en arts plastiques, littérature, musique, danse, théâtre, etc... ; l'aide aux compagnies théâtrales, chorégraphiques, ou aux ensembles musicaux pour la production d'œuvres ; les demandes de protection de sites ou d'objets patrimoniaux ; les acquisitions d'ouvrages pour les bibliothèques publiques... Ces choix sont généralement très sensibles, dans la mesure où entrent des questions de préférence esthétique, de goût, voire de clientélisme artistique. Dans tous ces domaines, l'aide de l'État passe systématiquement par le recours à des comités d'experts ou commissions qui sont composées de personnalités extérieures au Ministère : artistes, responsables de lieux culturels, universitaires, critiques d'art. C'est donc là où l'intervention de l'État est la plus proche (virtuellement) du modèle du mécénat privé, par l'aide directe à des personnes, qu'il s'entoure de conseils

---

<sup>1</sup> Ainsi, de 1980 à 1995, plus de 1600 contrats ont été signés entre l'Etat et les collectivités territoriales, pour un total dépassant les 200 millions d'euros.

extérieurs. Certes, le modèle ne peut être comparé avec le modèle anglo-saxon de la décision déléguée (at Arms'length) ou des Councils of Arts, ne serait-ce que parce que ces comités n'ont, en théorie, qu'un pouvoir consultatif<sup>2</sup>. La décision formelle revient à l'administration. Mais il est sociologiquement inexact de considérer ici que les agents de l'État disposent d'un pouvoir arbitraire sur les aides aux artistes et projets individuels.

Tels sont les quatre cercles de l'intervention étatique en matière de culture. Ils sont tous soumis à des critiques qui ont évolué au fil du temps. Certaines de ces critiques se contredisent mutuellement. Ainsi, le procès du « Tout culturel », exprimé par Marc Fumaroli (1999), va-t-il de pair avec la dénonciation des limites trop importantes de l'action du ministère, notamment en matière de culture populaire ou de cultures urbaines. Le rôle des aides individuelles est également critiqué, pour le risque (malgré les précisions qui précèdent) de clientélisation de la politique culturelle, et pour l'insuffisance d'interventions structurelles, au profit de l'éducation artistique, de l'encouragement des pratiques par la baisse des impôts qui touchent les instruments de musique, par exemple...etc (Schneider 1993). D'autres critiques visent le maintien d'une sectorisation du Ministère et le fait que la politique culturelle accomplit, chaque jour, un grand écart entre l'aspiration à la démocratisation culturelle et la réalité d'interventions très spécialisées, plus tournées vers un secteur d'activité que vers la population française, dont les pratiques culturelles sont souvent en décalage avec l'offre publique du ministère (Donnat & Tolila 2003 ; Lahire 2003). La création du Ministère de la culture, son évolution au fil du temps ont créé de multiples attentes, et suscité d'ailleurs des vocations, à l'étranger, pour imiter un modèle et en transférer les formes d'intervention. C'est à partir de ce haut niveau d'attente que l'on peut caractériser aussi le niveau et le contenu des critiques dont cette politique culturelle fait l'objet.

## CONCLUSION

L'influence acquise par le Ministère de la Culture dépasse largement ses frontières étroites, financièrement et politiquement. En quarante ans, un modèle volontariste s'est imposé, au niveau de l'État, alors qu'il apparaissait, au départ, comme le fruit d'une conjoncture incertaine. La reproduction dans le temps de l'organisation ministérielle, son renforcement en

---

<sup>2</sup> Bien que les avis consultatifs de ces comités soient généralement suivis.

ressources humaines, financières et domaines de compétence, sont les signes d'un modèle effectivement actif. La nécessité d'un Ministère de la culture n'est guère contestée, aujourd'hui, que par une partie très faible des formations politiques (l'extrême-droite) et par une intelligentsia critique qui ne dispose que d'un très faible écho populaire. C'est sur le contenu de son intervention, le sens qu'elle peut avoir dans le monde contemporain que les nouveaux enjeux de la politique culturelle française sont en perspective aujourd'hui. On peut distinguer quatre axes de réflexion.

Le premier concerne la *recomposition du rôle du Ministère* de la Culture dans le nouveau contexte de décentralisation. Nous avons dit que celui-ci s'était rapidement transformé en partenaire plus qu'en acteur unilatéral. Ce partenariat a joué et joue encore un effet d'entraînement sur les stratégies culturelles des collectivités territoriales. L'État n'est plus seul maître à bord de la culture, et doit repenser sa logique d'intervention, en fonction des compétences qui ont été transférées aux pouvoirs locaux et régionaux. Cette réflexion est en cours. Elle suppose que soient résolues des questions aussi cruciales que : le développement des pratiques d'évaluation ; le niveau nécessaire de déconcentration régionale de l'action (faut-il réduire la présence des DRAC ou au contraire l'augmenter ?) ; le partage de l'expertise entre les différents partenaires culturels.

Le deuxième enjeu concerne *la place de l'intervention publique dans le cadre européen*, et l'influence que le modèle français a réellement (et non dans les seuls discours) ailleurs en Europe. À cet égard, nous pensons que les spécificités très étroitement françaises ont tendance à décliner, et que l'on assiste au développement de pratiques (décentralisation, recours aux comités d'experts, action concertée public-privé) que partagent un grand nombre d'États européens et occidentaux. La question est ici dans la capacité du modèle français à évoluer dans un cadre européen et international et à y maintenir une influence qu'il a exercée de façon claire dans les années 1980 et 1990 (Farchy 1999).

Le troisième enjeu concerne *le spectacle vivant en particulier* et, d'une certaine manière, les limites de la politique actuelle de l'offre publique. La lecture du récent rapport Latarjet (2004) sur le spectacle vivant, en 2004, nous renseigne sur l'un des points critiques de la politique de soutien public. Elle a permis de générer un nombre considérable de productions artistiques, a donné naissance à des vocations professionnelles très importantes, et a donc enrichi le patrimoine artistique. Mais elle s'est révélée incapable de stimuler la diffusion de ces œuvres auprès du public. Il y a donc sur ce point un déficit qui concerne l'aide à la diffusion des œuvres que le Ministère, par son intervention, a contribué à faire naître.

Le dernier enjeu concerne la relation épineuse entre *démocratisation culturelle, démocratie et diversité culturelle*. La conception élitiste des premiers temps de la politique culturelle a laissé place à une conception plus ouverte, plus interactive avec les différentes façons dont les acteurs culturels, politiques et sociaux envisageaient leurs besoins de culture et d'art. Il reste que la référence à l'excellence professionnelle et artistique cache souvent des formes d'exclusion à l'égard de certaines populations, notamment celles qui sont, nombreuses, issues de l'immigration (Négrier 2005). Si le Ministère a rejeté l'héritage socio-culturel qui avait contribué à le faire naître dans les années 1950, peut-il se contenter d'une vision abstraite et descendante de l'excellence sectorielle ? Peut-il, pour aborder (et éviter) la question de la diversité culturelle, se contenter de brandir sa pratique, réelle, de la diversité artistique professionnelle ? Tout en étant lucide sur les aspects démagogiques que la notion de démocratie culturelle recouvre parfois, on peut penser que l'action gouvernementale, comme celle de ses partenaires politiques territoriaux, ont devant eux des perspectives d'action et de débat, ce qu'a toujours suscité la politique culturelle en France.

## REFERENCES

- Bonet, Lluís (1999) : “ La politique culturelle en Espagne : évolution et enjeux ”, *Pôle Sud* n°10, pp.58-74
- De Warsquiel, Emmanuel (dir. 2001), *Dictionnaire des politiques culturelles*, Paris : CNRS Editions
- Donnat, Olivier, Tolila, Paul (dir. - 2003), *Le(s) Public(s) de la culture*, Paris : Presses de Science Po
- Dubois, Vincent (1999), *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris : Belin
- Farchy, Joëlle, (1999), *La fin de l'exception culturelle*, Paris : CNRS Editions
- Fumaroli, Marc (1991), *L'Etat culturel. Essai sur une religion moderne*, Paris : Ed. De Fallois
- Lahire, Bernard (2003), *La Culture des individus. Dissonances culturelles et distinction de soi*», Paris : La Découverte
- Latarjet, Bernard (2004), *Pour un débat national sur le spectacle vivant*, Rapport au Ministère de la Culture, Paris
- Mollard, Claude (1999), *Le cinquième pouvoir. La culture et l'Etat de Malraux à Lang*, Paris : Armand Colin

- Monnier, Gérard (1995), *L'art et ses institutions en France. De la Révolution à nos jours*, Paris : Gallimard
- Négrier, Emmanuel (2002, dir.), *Patrimoine culturel et décentralisation*, Paris : L'Harmattan, coll. *Logiques Politiques*
- Négrier, Emmanuel (2003), « Politiques culturelles territoriales : dernier inventaire avant décentralisation ? *L'Annuaire 2003 des collectivités locales*, Paris : CNRS Editions, pp. 47-71
- Négrier, Emmanuel (2005), « "Politique, culture et diversité dans la France urbaine contemporaine", dans Alain Gagnon et Bernard Jouve (dir.), *La gestion locale de la diversité*, Paris : Lavoisier 2005 (à paraître)
- Ory, Pascal (1989), *L'aventure culturelle française*, Paris : Flammarion
- Patriat, Claude (1998), *La culture : un besoin d'État*, Paris : Hachette
- Poirrier, Philippe (2000), *L'Etat et la culture en France au XX<sup>ème</sup> siècle*, Paris : LGF
- Poirrier, Philippe (2002), *Pour une histoire des politiques du patrimoine*, Paris : Documentation Française
- Rigaud, Jacques (1995), *L'exception culturelle. Culture et Pouvoirs sous la Cinquième République*, Paris : Grasset
- Schneider, Michel (1993), *La comédie de la culture*, Paris : Seuil
- Urfalino, Philippe (1996), *L'invention de la politique culturelle*, Paris : La Documentation Française