

La politique culturelle de la France depuis 1945

Laurent Martin

La France occupe indéniablement une place à part dans le panorama des politiques culturelles mises en place dans les sociétés développées contemporaines, dans la mesure où elle a longtemps fait figure de modèle. La conception et la mise en œuvre d'une politique active en matière culturelle sous l'égide de l'Etat y est une réalité très ancienne, renforcée depuis la Seconde Guerre mondiale par les régimes et gouvernements successifs. L'attachement des élites politiques et culturelles françaises à ce modèle, leur prosélytisme – encore actif, comme en témoigne le programme des Rencontres Malraux, lancé en 1994 par le ministère de la culture pour présenter et diffuser partout dans le monde l'organisation et les réalisations du ministère¹ – ont pu agacer et irriter certains des partenaires de la France ; ce modèle a suscité chez d'autres – ou chez les mêmes – une admiration teintée d'envie et, parfois, une volonté d'imitation.

Le paradoxe est que, si ce modèle continue de jouir d'une grande réputation à l'étranger, il est aujourd'hui assez largement décrié et condamné en France. Les constats d'« impasse », de « malaise », de « crise » se succèdent depuis quelques années et les appels à la « refondation » le disputent aux constats de décès². Certes, ce catastrophisme est un retour de balancier après l'auto-satisfaction qui a caractérisé les années 1980 ; certes encore, il s'inscrit dans une conjoncture idéologique qui fait du « déclin français » le thème central du débat public et le fonds de commerce de nombreux essayistes. Mais il témoigne aussi de la perception qu'ont beaucoup d'acteurs et d'observateurs de la vie et de la politique culturelle en France de la fin d'une époque, de la clôture d'un cycle.

Quand ce cycle a-t-il commencé ? Si nous définissons la « politique

¹ <http://www.culture.gouv.fr/culture/dai/rencmalraux.htm>

² « Les impasses de la politique culturelle », *Esprit*, mai 2004 ; Françoise Benhamou, *Les dérèglements de l'exception culturelle*, Seuil, 2006 ; Marc Bélit, *Le malaise dans la culture, essai sur la crise du « modèle culturel » français*, Séguier, 2006 ; Antoine de Baecque, *Crises dans la culture française, anatomie d'un échec*, Bayard, 2008.

culturelle » comme l'intervention des divers avatars de l'Etat dans le domaine de la production, de la diffusion et de la consommation de biens symboliques matériels et immatériels, les historiens auront tendance à dire : il y a longtemps. Peut-être dès la construction de l'Etat moderne, avec la politique de la langue, l'édification d'un appareil censorial, le mécénat royal ; ou depuis la Révolution française et les monarchies constitutionnelles du XIXe siècle, avec le système des Beaux-Arts et le souci patrimonial ; ou à partir de la IIIe République, de sa politique scolaire, de sa volonté – tardive – de « populariser » la culture³. Si nous resserrons la focale sur les seules politiques publiques de la culture administrées par l'Etat central, et que nous retenons le critère de la mise en place d'une politique cohérente dotée d'un budget et d'une administration, il y a lieu de rechercher des antécédents moins lointains à cette « catégorie d'intervention publique »⁴. Pour l'essayiste et professeur d'histoire littéraire Marc Fumaroli, l'« Etat culturel » tout-puissant trouve son origine dans l'Etat français de Vichy⁵ ; pour le sociologue Philippe Urfalino, « l'invention de la politique culturelle » ne date que de la création du ministère des Affaires culturelles en 1959⁶. Quelle que soit l'option retenue, le choix de la date de 1945 comme *terminus ad quo* ne va pas de soi et doit être justifié, au-delà de la signification globale d'une telle date qui permet les comparaisons entre diverses expériences nationales.

La Libération, c'est d'abord la fin de la terreur et de l'oppression, le retour à un régime libéral d'expression ; mais non la fin de tout contrôle, nous le verrons. C'est ensuite une période où sont réaffirmées de grandes ambitions pour la culture, qui doit empêcher le retour de la barbarie et réconcilier les Français

³ Marie-Claude Genet-Delacroix, *Art et Etat sous la IIIe République. Le système des Beaux-Arts, 1870-1940*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1992 ; Christian Faure, *Le projet culturel de Vichy. Folklore et Révolution nationale. 1940-1944*, Paris-Lyon, Editions du CNRS-Presses universitaires de Lyon, 1989 ; Pascal Ory, *La belle illusion. Culture et politique sous le signe du Front populaire, 1935-1938*, Paris, Plon, 1994 et Philippe Poirrier, « L'empreinte du front populaire sur les politiques culturelles (1955-2006) », dans Xavier Vigna, Jean Vigreux et Serge Wolikow (dir.), *Le pain, la paix, la liberté, expériences et territoires du Front populaire*, éditions sociales, 2006, p. 349-360.

⁴ Vincent Dubois, *La politique culturelle, genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Belin, 1999.

⁵ Marc Fumaroli, *L'Etat culturel, essai sur une religion moderne*, éd. de Fallois, 1992.

⁶ Philippe Urfalino, *L'invention de la politique culturelle*, La Documentation française, 1996.

entre eux. Si certaines de ces ambitions reçoivent un début de réalisation dans les années qui suivent, la politique culturelle souffre durant la deuxième moitié des années 1940 et les années 1950 d'un manque chronique de reconnaissance et de moyens de la part des pouvoirs publics. Ceux-ci n'accélèrent le processus d'institutionnalisation qu'à partir de la fondation du ministère des Affaires culturelles en 1959, confié à un intellectuel prestigieux, André Malraux, qui bénéficie de surcroît de la confiance du chef de l'Etat. Une grande politique de la culture est alors mise en place, qui s'appuie à la fois sur une véritable mystique de l'art et de la culture et sur un corps de fonctionnaires animés d'un esprit de mission. L'élan donné sera tel qu'il ne retombera pas tout à fait après le départ de son initiateur, auquel succèdent une cohorte d'éphémères ministres et secrétaires d'Etat d'où ne se détachent guère que les noms de Jacques Duhamel et Michel Guy. Avec l'arrivée de la gauche au pouvoir et celle de Jack Lang au ministère de la Culture, la politique culturelle de la France connaît un deuxième temps fort après celui de la période Malraux. Rupture ou continuité par rapport à ses prédécesseurs ? Nous en discuterons mais il est indéniable que des moyens considérables et une nouvelle conception des rapports entre art, culture et politique ont caractérisé les années 1980 et la première moitié des années 1990. Après quoi, l'élan retombe de nouveau, les ministres défilent sans avoir le temps ni les moyens d'imprimer leur marque, le constat de crise s'impose. Nous en sommes là. Comment est-on passé d'une époque où tout paraissait possible au désenchantement actuel, voilà la question à laquelle nous tenterons de répondre au long des quatre parties de notre développement, qui épouseront les grandes séquences historiques que nous avons distinguées⁷.

1. Une ambition sans moyens. La Libération et la IVe République (1945-

⁷ Pour une vue d'ensemble, lire Philippe Poirrier *Histoire des politiques culturelles de la France contemporaine*, Dijon, univ. de Bourgogne – Bibliest, 1996 et *L'Etat et la culture en France au XXe siècle*, Livre de poche, 2000. Voir également Emmanuel de Waresquiel (dir.), *Dictionnaire des politiques culturelles de la France depuis 1959*, Larousse – CNRS éditions, 2001. Pour un point de vue étranger, voir Jeremy Ahearne, *French Cultural Policy Debates. A reader*, London/New York, Routledge, 2002, David Loosely, *The Politics of Fun : Cultural Policy and Debate in Contemporary France*, Oxford and Washington, DC, Berg, 1995 et, du même auteur, « Cultural Policy in the twenty-first century : issues, debates and discourses », *French Cultural Studies* X, 1999, p. 5-20.

1959)

La Libération, en 1944-1945, est d'abord celle de l'expression. La censure est levée, des centaines de journaux paraissent dans toute la France, des opinions qui valaient à leurs auteurs, quelques mois auparavant, de risquer la prison, la déportation ou l'exécution, ont de nouveau droit de cité. Mais d'autres journaux disparaissent, suspendus puis interdits par les autorités démocratiques, des écrivains et des journalistes sont arrêtés, condamnés parfois à de lourdes peines, certaines opinions entrent dans une semi-clandestinité. Certes, les deux systèmes de contraintes, celui de l'Etat totalitaire et celui de l'Etat libéral, diffèrent radicalement par leur nature, leurs objectifs, leurs moyens, leurs conséquences ; il n'en reste pas moins que l'expression des idées, l'information, l'art ou la culture sont encadrés et contrôlés par les institutions qui se mettent en place à mesure que le territoire est libéré.

Outre l'épuration des journalistes, la suppression des journaux collaborationnistes et l'obligation de l'autorisation préalable (jusqu'en 1947)⁸, d'autres exemples montrent les limites fixées à la liberté d'expression durant cette première séquence historique. La radio-diffusion demeure un monopole d'Etat. Si un certain pluralisme y règne, il n'empêche pas que le général de Gaulle, par exemple, y soit interdit d'antenne à partir de 1947 ou que Jean-Paul Sartre, la même année, y soit censuré pour avoir trop violemment pris à partie le même de Gaulle⁹. Le cinéma est lui aussi étroitement surveillé, par une commission de contrôle apparue au lendemain de la Première Guerre mondiale et reconduite sans sourciller après la Seconde. Des mesures nouvelles sont introduites, telles que l'interdiction à l'exportation et l'interdiction aux moins de 16 ans.¹⁰ La jeunesse est le principal motif d'inquiétude ou le prétexte à interdire

⁸ Peter Novick, *L'épuration française, 1944-1949*, Seuil, 1991. Christian Delporte, « La trahison du clerc ordinaire : l'épuration professionnelle des journalistes, 1944-1948 », *la Revue historique*, octobre-décembre 1994, p. 347-375.

⁹ Hélène Eck, « Radio, culture et démocratie en France, une ambition mort-née (1944-1949) », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 30, avril-juin 1991, p. 55-67.

¹⁰ Philippe Maarek, *la Censure cinématographique*, Librairies techniques, 1982. Jean-Pierre Jeancolas « Cinéma, censure, contrôle, classement » dans Pascal Ory (dir.), *La censure en France à l'âge démocratique*, Bruxelles, Complexe, 1997, p. 213-221.

ce qui choque la morale moyenne comme le montre la loi du 16 juillet 1949 sur « les publications destinées à la jeunesse ». Elaborée sous la pression des ligues familiales et de vertu, votée à l'initiative du MRP par des parlementaires de droite comme de gauche, cette loi soumet à l'examen d'une nouvelle commission, placée sous la tutelle du ministère de la Justice, la totalité de la presse et de l'édition pour la jeunesse. Elle servira beaucoup, et jusqu'à nos jours, pour interdire d'affichage, de publicité et de vente aux mineurs de nombreux ouvrages qui ne leur sont pas destinés¹¹. Avec l'article 14 de la loi de 1881, permettant au gouvernement d'interdire les publications imprimées à l'étranger, avec aussi les dispositions réprimant l'outrage aux bonnes mœurs et le trouble à l'ordre public, la IV^e République est solidement armée pour faire face à l'imprimé scandaleux.

L'ampleur et la diversité de cet arsenal à la fois censorial et répressif, encore renforcé durant la guerre d'Algérie, donnent la mesure de l'influence prêtée par les *leaders* d'opinion aux diverses formes de communication de masse et du rôle que la culture est appelée à jouer, à la fois pour contrebalancer cette influence et prévenir le retour des erreurs du passé. La culture contre la barbarie, telle est l'idée qui inspire nombre d'écrits de l'époque – prolongeant ceux de la guerre et de l'immédiat avant-guerre. Une culture non plus réservée aux élites mais qui doit être largement accessible comme le réclame le programme du Conseil national de la résistance (CNR) dès mars 1944 : « la possibilité effective pour tous les enfants français de bénéficier de l'instruction et d'accéder à la culture la plus développée quelle que soit la situation de fortune de leurs parents¹². » L'accès à la culture apparaît comme le complément de la politique scolaire ; c'est un droit pour tous, garanti pour la première fois en 1946 par la Constitution : « la nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture¹³. » Le couplage

¹¹ Thierry Crépin et Thierry Groensteen, « *On tue à chaque page !* » : la loi de 1949 sur les publications destinées à la jeunesse, Paris-Angoulême, éd. du Temps présent – Musée de la bande dessinée, 1999.

¹² Programme du CNR, 15 mars 1944, cité par Philippe Poirrier (dir.), *Les politiques culturelles en France*, La Documentation française, 2002, p. 133.

¹³ *Ibid.*, p. 160.

éducation-culture met l'accent sur la culture la plus légitime, celle du canon « classique » c'est-à-dire celui que l'on enseigne en classe ; sa connaissance est la clef qui ouvre les portes de l' « élite véritable » aux « apports populaires » appelés à renouveler celle-ci¹⁴.

Dans ces conditions, on comprend le rôle central joué par l'administration de l'Education nationale dans la politique culturelle de la IV^e République. Celle-ci coiffe les services chargés de la culture, y compris ceux qui n'interviennent que marginalement dans l'institution scolaire. Une seule expérience, éphémère, dément ce principe intangible : la création en janvier 1947 d'un ministère de la Jeunesse, des Arts et des Lettres, confié à l'ancien journaliste Pierre Bourdan, encarté à l'Union démocratique et socialiste de la résistance (UDRS), petit parti charnière du centre-gauche. Regroupant les attributions traditionnelles des Beaux-Arts (lettres, arts plastiques, théâtre, musique, cinéma, musées, bibliothèques, archives, monuments, architecture...), celles de l'ancien sous-secrétariat d'Etat à la Jeunesse et aux Sports (sauf l'éducation physique et les œuvres scolaires, restées à l'Education nationale), enfin celles du ministère de l'Information (moins la radiodiffusion), le nouvel ensemble est la plus étendue, sinon la plus cohérente, des structures ministérielles en charge de la culture depuis l'instauration de la III^e République. Mais il ne dure que ce que dure l'influence de l'UDSR au sein de la Troisième force ; de nouvelles élections rebattent les cartes et mettent fin, dès octobre 1947, à l'expérience. L'Education nationale reprend la main et ne la lâchera plus avant 1959.

Le primat du paradigme éducatif est encore perceptible dans les multiples initiatives relevant du mouvement de l'éducation populaire. Ce mouvement connaît un regain au lendemain de la guerre : en témoigne le succès des maisons des jeunes et de la culture (MJC), au nombre de deux cents à la fin des années 1950 ; en témoignent également les millions d'adhérents aux nombreux groupements confessionnels, laïques, politiques, professionnels ou spécialisés qui permettent la pratique populaire des loisirs, du sport, du tourisme et de la culture. La dimension éducative est au centre d'une association comme Peuple et Culture, fondée en décembre 1944 à Grenoble par d'anciens membres de

¹⁴ Programme du CNR, *op. cit.*

l'école des cadres de l'Etat français à Uriage, des syndicalistes de la CGT et de la Bourse du travail¹⁵. Son objectif n'est pas d'organiser directement des manifestations culturelles mais de former des militants et des animateurs aux techniques et aux savoirs de l'éducation populaire. Stages, conférences, colloques font passer une vision à la fois humaniste et technique de la culture, qui s'efforce de transcender les clivages sociaux et partisans. Peuple et Culture devient l'un des principaux interlocuteurs des pouvoirs publics, lesquels tentent, *via* la direction de la culture populaire et des mouvements de jeunesse créée en 1944 au sein de l'Education nationale, de coordonner une politique d'ensemble. Mais le titulaire de cette direction, l'écrivain Jean Guéhenno, symbole de la méritocratie républicaine et de l'engagement des intellectuels, démissionne dès juin 1945 et la direction elle-même disparaît un an plus tard.

Plus durable apparaît la direction des Arts et Lettres constituée par décret du 18 août 1945, toujours au sein de l'Education nationale. Sous la férule de l'inamovible Jacques Jaujard, elle perdure sous différents ministres et secrétaires d'Etat jusqu'à la fin de la IV^e République, constituant l'outil le plus efficace de la politique culturelle du régime. Ses sous-directions couvrent un territoire élargi par rapport aux Beaux-Arts traditionnels : arts plastiques, musées, bibliothèques et lecture publique, archives, lettres, spectacles et musique. Des avancées notables sont enregistrées : réorganisation du paysage muséal français (ouverture du musée national d'art moderne en juin 1947, rationalisation du système des musées nationaux, des musées classés et des musées contrôlés par l'Etat, création d'une inspection générale des musées de province et de la Réunion des musées nationaux), mise en place des premières bibliothèques centrales de prêts dans les départements et du dispositif des bibliobus permettant la desserte des petites communes (ordonnance du 2 novembre 1945) ; fondation d'une Caisse des lettres pour soutenir la création littéraire, veiller aux intérêts des auteurs et des ayants-droit, venir en aide aux écrivains en difficulté et à leur famille (loi du 11 octobre 1946)¹⁶. Mais toutes ces avancées restent extrêmement modestes au

¹⁵ Jean-Pierre Rioux, « Une nouvelle action culturelle ? L'exemple de Peuple et Culture », *Revue de l'économie sociale*, avril-juin 1985, p. 35-47.

¹⁶ Signalons également l'importante loi de 1957 sur la propriété littéraire et artistique, qui édicte le principe d'une rémunération des auteurs proportionnelle à chacune des recettes de

regard des besoins et le manque de crédits en limite considérablement la portée. Philippe Poirrier estime à quatre milliards de francs le budget consacré par l'Etat aux Beaux-Arts en 1954, soit 0,10% du budget total¹⁷. Versailles est restauré grâce aux capitaux de généreux donateurs américains.

Dans deux secteurs seulement, la IV^e République se donne les moyens de ses ambitions. Le premier, c'est le cinéma¹⁸. L'Etat participe au financement de la formation et de la conservation par les subventions qu'il accorde, respectivement, à l'Institut des hautes études cinématographiques (IDHEC) et à la cinémathèque d'Henri Langlois, deux institutions privées. Mais surtout, l'Etat – ici, le ministère de l'Industrie et du Commerce – assiste la création par le biais du Centre national de la cinématographie (CNC), créé par la loi du 26 octobre 1946. Conçu comme une manière de compensation aux accords Blum – Byrnes qui ont ouvert le marché français aux films américains en échange de l'argent de la reconstruction, le CNC reprend une bonne partie des attributions du défunt Comité d'organisation de l'industrie cinématographique (COIC) installé par l'Etat français. Les aspects les plus déplaisants en sont gommés mais l'esprit corporatiste demeure dans une large mesure. Le CNC organise la profession, administre le contrôle des films, gère l'aide publique au cinéma. Celle-ci prend essentiellement la forme d'un compte de soutien qui accorde aux producteurs de films français des aides calculées en fonction des recettes d'exploitation en salle de leurs films précédents. Le compte est alimenté par une taxe sur les billets d'entrée que doivent acquitter les spectateurs, y compris des films étrangers dont les producteurs et réalisateurs ne bénéficient aucunement du compte. Ce système permet de maintenir une production nationale importante en volume sinon toujours en qualité.

Le théâtre est l'autre champ d'innovation privilégié par les pouvoirs publics, en l'espèce par la sous-direction des spectacles et de la musique. Sous l'impulsion de sa principale responsable, Jeanne Laurent, la sous-direction mène une politique ambitieuse de décentralisation théâtrale qui à la fois reconnaît,

l'exploitation de leurs œuvres au moyen des divers supports de diffusion.

¹⁷ Philippe Poirrier, *L'Etat et la culture en France au XX^e siècle*, op. cit., p. 56.

¹⁸ Joëlle Farchy, *Le cinéma déchaîné. Mutation d'une industrie*, Presses du CNRS, 1996.

promeut et soutient des initiatives venues de province¹⁹. Cinq centres dramatiques nationaux (CDN) sont mis sur pied, aux formes juridiques diverses, confiés à des hommes de théâtre qui ont fait leurs preuves : Jean Dasté à Grenoble puis à Saint-Etienne, Hubert Gignoux à Rennes, Roland Piétri à Colmar, Maurice Sarrazin à Toulouse, Gaston Baty à Aix-en-Provence. L'étoile la plus brillante de cette constellation est Jean Vilar, dont la réussite comme fondateur du festival d'Avignon, depuis 1947 décide Jeanne Laurent à le placer à la tête du Théâtre national populaire (TNP), institution prestigieuse fondée en 1920 par Firmin Gémier. Chez tous ces protagonistes de la décentralisation théâtrale, chez Vilar tout particulièrement, l'art, la culture, le théâtre sont conçus comme des « services publics », des produits de première nécessité comme le sont le gaz, l'eau et l'électricité. On retrouve, jusque dans l'esthétique privilégiée par Vilar, la double dimension élitiste (répertoire classique, exigence de qualité) et populaire ou plutôt unanimiste (le théâtre pour tous, sans distinction de condition) qui caractérise l'utopie culturelle de l'après-guerre²⁰.

Avec le concours des jeunes compagnies (1946), l'aide à la première pièce et les subventions distribuées à une cinquantaine de festivals, le théâtre est le fer de lance de l'intervention de l'Etat en matière culturelle sous la IVe République. Mais Jeanne Laurent est remerciée sèchement en 1952 et l'extension du réseau des centres dramatiques arrêtée net. L'heure n'est venue ni d'un grand mouvement de décentralisation ni d'une grande politique culturelle. La France, qui doit faire face aux tâches de la reconstruction puis au coût des guerres coloniales, relègue à l'arrière-plan des matières facilement jugées frivoles. Jeanne Laurent, réduite à l'impuissance, écrit en 1955 un essai dans lequel elle fustige la faiblesse de l'Etat en matière culturelle et suggère un programme d'action²¹. Celui-ci attendra encore quatre ans pour voir le jour.

¹⁹ Sur la décentralisation théâtrale, lire Robert Abirached (dir.), *La décentralisation théâtrale*, t.1 *Le premier âge, 1945-1958.*, Paris, Actes Sud, 1992. Et Pascale Goetschel, *Renouveau et décentralisation du théâtre, 1945-1981*, PUF, 2004.

²⁰ Emmanuelle Loyer, *Le théâtre citoyen de Jean Vilar. Une utopie d'après-guerre*, Paris, PUF, 1997 ; et, de la même auteure avec Antoine de Baecque, *Histoire du festival d'Avignon*, Gallimard, 2007.

²¹ Jeanne Laurent, *La République et les Beaux-Arts*, Julliard, 1955.

2. L'institutionnalisation paradoxale de la politique culturelle (1959-1981)

La fondation du ministère des Affaires culturelles, en 1959, marque incontestablement un tournant dans l'histoire de la politique culturelle de la France. De quelle nature et de quelle portée ? André Malraux et ses conseillers ont soutenu l'idée d'une rupture par rapport à leurs devanciers ; dans une large mesure, les auteurs des travaux les plus fouillés sur cette période ont confirmé cette vision, certains d'entre eux réservant même le terme de « politique culturelle » à la décennie pendant laquelle André Malraux dirige le ministère, de 1959 à 1969²². Alors seulement auraient été réunis une doctrine globale et cohérente de l'intervention de l'Etat en matière culturelle et les outils politiques et administratifs de sa mise en œuvre. Deux remarques viennent nuancer voire contester cette thèse : les éléments d'une telle conjonction sont repérables antérieurement et surtout postérieurement au moment Malraux ; par ailleurs, la cohérence de ce moment ne doit pas être surestimée, la politique culturelle alors menée s'apparentant largement à un bricolage politico-administratif dans lequel le refus de l'institutionnel contrarie constamment les tentatives d'institutionnalisation.

Que la politique culturelle des années 1960 tienne largement du concours de circonstances, la fondation du ministère le prouve assez²³. En 1959, la Ve République n'a qu'un an. Le nouveau régime doit lui-même beaucoup aux hasards de l'histoire. André Malraux, l'intellectuel prestigieux rallié au panache du héros de la France libre, y occupe d'abord le poste de ministre de l'information, jusqu'à ce qu'une parole malséante sur la torture pratiquée par l'armée française en Algérie l'en écarte. De Gaulle veut garder auprès de lui cet « ami génial, fervent des hautes destinées » et demande à son Premier ministre, Michel Debré, de lui tailler un portefeuille sur mesure. Ce sera celui des

²² Philippe Urfalino, *L'Invention de la politique culturelle*, op. cit. Lire également les actes des journées d'études organisées par le Comité d'histoire du ministère de la Culture, *Les affaires culturelles au temps d'André Malraux, 1959-1969*, La Documentation française, 1996. Hermann Lebovics, *Mona Lisa's Escort. André Malraux and the Reinvention of French Culture*, Ithaca and London, Cornell UP, 1999.

²³ Charles-Louis Foulon, « Des Beaux-Arts aux Affaires culturelles (1959-1969): les entourages d'André Malraux et les structures du ministère », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, octobre - décembre 1990, p. 29-40.

« Affaires culturelles », qui donne à son titulaire le rang de ministre d'Etat. La novation est importante mais procède moins d'une création *ex nihilo* d'un département nouveau que du regroupement de structures existantes arrachées à leurs tutelles traditionnelles. Le décret d'attribution du 3 février 1959 constitue le ministère par transfert du ministère de l'Education nationale (direction générale des Arts et Lettres, directions de l'Architecture et des Archives), du haut commissariat à la Jeunesse et aux sports (services culturels), et du ministère de l'Industrie et du commerce (Centre national de la cinématographie).

De ce mécano administratif découlent plusieurs conséquences. La première est que les ministères de vieille souche toiseront de haut cette jeune pousse, en particulier ceux qui se sont vu déposséder de quelques-unes de leurs compétences ; les fonctionnaires enlevés à leurs administrations d'origine se feront malaisément aux règles nouvelles et un certain nombre d'entre eux plaideront pour le retour à la situation antérieure. Les associations transférées du haut commissariat à la Jeunesse et aux Sports retournent en 1961 à leur première administration. Par ailleurs, des branches maîtresses manquent à l'appel : ni le tourisme ni la jeunesse ni la recherche ne font partie du nouvel ensemble. Pas davantage les bibliothèques et la lecture publique, demeurées dans le giron de l'Education nationale, la radio et la télévision, dans celui du ministère de l'Information, les relations culturelles internationales, que conserve le ministère des Affaires étrangères. Les gros bataillons de fonctionnaires, les dotations budgétaires majeures, échappent au petit ministère des Affaires culturelles. Le domaine qu'il administre, quoique fort étendu comparativement aux structures qui l'avaient précédé — c'est vraiment la fin des Beaux-Arts — demeure lacunaire, hétéroclite, faiblement doté en moyens financiers et humains. Quatre cents fonctionnaires, renforcés par le retour des administrateurs de la France d'outre-mer après les décolonisations, constituent l'ossature du dernier né de la famille gouvernementale et le ministère du Budget n'accorde à cet avorton rachitique dont on prédit la fin prochaine que 0,4% du budget de l'Etat. Il est vrai que Malraux ne fait guère d'efforts pour obtenir plus.

Mais l'avorton survivra aux conditions difficiles de sa naissance et même à son géniteur. Celui-ci a d'autres atouts à faire valoir que ses piètres talents de

négociateur budgétaire. D'abord, sa gloire d'écrivain célèbre, son parcours d'intellectuel engagé, de résistant, de combattant de la France libre, son aura de monstre sacré, ses compétences personnelles en matière d'art et de culture. Toutes ces ressources rendent sa légitimité difficilement contestable et désarmorcent bien des critiques. Ensuite, sa proximité avec le général de Gaulle, la confiance et la totale liberté que ce dernier lui accorde ; on ne peut tout à fait traiter à la légère un homme qui a l'oreille attentive du chef de l'Etat dans une République qui s'oriente vers un régime présidentiel. Enfin et surtout, Malraux a une vision, un projet de ce que doit être le rôle de l'Etat pour l'art et la culture, et sa passion est contagieuse. La pauvreté des moyens est, dans une certaine mesure, compensée par la grandeur du dessein et la puissance du verbe.

Quel est ce dessein ? Le décret du 24 juillet 1959 sur la mission et l'organisation du ministère des Affaires culturelles fixe à ce dernier les tâches « 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 culturel, et de favoriser la création des œuvres d'art et de l'esprit qui l'enrichissent ». A première vue, rien de bien nouveau : la démocratisation de la haute culture figurait déjà, on l'a vu, parmi les objectifs de la république précédente. Sauf qu'ici, il n'est plus question d'éducation, scolaire ou populaire. L'autonomisation des affaires culturelles vis-à-vis de l'Education nationale – mais aussi des mouvements d'éducation populaire – découple l'éducation et la culture. Comme l'indiqueront à plusieurs reprises Malraux et son directeur des Arts et Lettres, Gaëtan Picon, l'art et la culture (celle-ci étant largement identifiée à celui-là) relèvent de l'émotion qui naît au contact direct de l'œuvre vivante, non du savoir, qui est affaire de choses mortes. Nulle pédagogie, nul intermédiaire savant ne sont requis pour que cette émotion naisse dans le cœur des hommes, quel que soit leur niveau d'éducation ou leur position sociale, pour peu que les conditions de la rencontre soient réunies — et telle est la responsabilité de l'Etat. L'art est ce qui répond aux questions fondamentales que pose la condition humaine et ce qui dresse l'homme face à son destin ; il est le seul à pouvoir rassembler une société d'où la religion s'efface. La culture est communion et l'art une mystique aux allures protestantes.

L'intéressant est que cette mystique rencontre des réalités bien concrètes pour forger une « doctrine de l'action culturelle ». La conception malrucienne de la culture entre en résonance avec la conception gaullienne de la nation, la construction de l'Etat-providence prend une nouvelle dimension dans une France en croissance, bientôt débarrassée de l'hypothèque algérienne, la montée en nombre et en influence des classes moyennes dotées d'un capital scolaire et culturel important crée une demande à satisfaire, le besoin d'équipements culturels s'accorde à la nécessité de modernisation et d'aménagement du territoire. Le lieu de cette rencontre sera le Plan, qui intègre à partir de la préparation du IV^e Plan, en 1961, la dimension culturelle. Le Plan fournit au jeune ministère des Affaires culturelles l'expertise, les moyens financiers et humains qui lui font défaut. En retour, l'administration culturelle se saisit des outils de la rationalité technicienne, en particulier les méthodes des sciences sociales — le service des études et recherches du ministère est créé officieusement en 1963 par un jeune agrégé d'anglais, Augustin Girard. L'action culturelle renouvelle la promesse de la démocratisation ou de la popularisation culturelle — conduire les gens à la « grande » culture — en identifiant « scientifiquement » les besoins à satisfaire et les moyens à mettre en œuvre. L'ineffable devient quantifiable, on sort de l'ère des « goûts et des couleurs » selon le mot d'Augustin Girard.

La mise en œuvre passe d'abord par l'organisation du ministère et une institutionnalisation paradoxale car toujours dépendante, semble-t-il, du destin de son principal responsable. Une direction de l'Administration générale puis une inspection générale sont créées, respectivement en 1961 et 1965 ; un début de déconcentration administrative se fait jour avec l'établissement de comités régionaux d'action culturelle et la désignation de correspondants permanents en province. En 1962 est créé l'Inventaire général et, deux ans plus tard, un service des fouilles et des antiquités. Le patrimoine est le secteur majeur, concentrant la moitié du budget du ministère. Deux lois-programmes — nouveauté de la Ve République —, en 1962 et 1967, engagent de grands chantiers de restauration ;

d'autres lois (1960 sur le ravalement des façades, 1962 sur les secteurs sauvegardés, 1966 sur les monuments historiques, 1968 sur les datations) sont également suivies d'effets rapides et concrets. La création plastique contemporaine est moins soutenue, même si des commandes publiques à des artistes de renom réactivent le mécénat d'Etat et que le Centre national d'art contemporain est fondé en 1967. Le cinéma bénéficie de la création de l'avance sur recettes, qui introduit le critère qualitatif dans le soutien aux producteurs et réalisateurs, tandis que le programme des centres dramatiques nationaux est relancé dans le secteur théâtral.

Mais la grande œuvre de Malraux, ce sont les maisons de la culture. « Exemplaires de l'action du ministère », elles illustrent et résument la philosophie de l'« Etat esthétique » qu'a étudiée Philippe Urfalino²⁴ : l'aménagement du territoire, avec la construction de grands équipements culturels ; la présence au même endroit de plusieurs arts qui se fécondent mutuellement — même si le théâtre domine, y compris dans le choix des directeurs de ces établissements —, le refus des cloisonnements disciplinaires ; le choix de l'excellence artistique, le rejet de l'amateurisme et de l'animation socio-culturelle ; enfin et surtout, l'utopie généreuse d'une culture partagée et le contact direct du public avec les œuvres dans ces « cathédrales des temps modernes » dont la réalisation architecturale doit, elle aussi, être « exemplaire ». Mais le programme, conçu dans le cadre de la planification et dirigé par Emile Biasini, va prendre du retard ; les moyens manquent, les négociations avec les élus locaux sont difficiles. Même si Malraux proclame sa volonté d'en finir avec « le mot hideux de province » et que les municipalités prennent en charge la moitié du financement, nous sommes loin d'une opération concertée de décentralisation. Finalement, huit maisons de la culture seulement verront le jour avant le départ de Malraux (la première au Havre, en 1961) ; l'ironie de l'histoire en fera le fer de lance de la contestation à sa politique.

Cette politique entre en effet dans une zone de turbulence à partir des années 1965-1966. Le décalage entre les paroles, volontiers grandiloquentes, et

²⁴ Les maisons de la culture constituent le cœur de son ouvrage *L'Invention de la politique culturelle*, op. cit.

les actes, bien plus modestes, finit par agacer voire irriter les milieux culturels. Contesté par sa droite, qui lui reproche d'encourager les gauchistes, Malraux l'est aussi par ces derniers, qui l'accusent d'exercer un pouvoir paternaliste et de n'être que le paravent d'une politique essentiellement conservatrice. La démocratisation culturelle, l'art unanimiste et le dirigisme centralisateur sont soumis au feu de la « critique », dans leurs principes comme dans leurs résultats. Les « créateurs », comme on commence à les appeler, proclament leur volonté de prendre le pouvoir. Dans le même temps se font jour des aspirations multiples à la créativité spontanéiste et basiste. En 1968, Malraux fait les frais de cette double exigence contradictoire, comme les autres représentants de l'action culturelle de l'après-guerre, Jean-Louis Barrault à l'Odéon, Jean Vilar à Avignon. Il n'est plus considéré comme celui qui représentait les artistes au gouvernement et les protégeait des foudres de la censure mais comme le gardien d'un ordre à abattre et d'une culture bourgeoise. Il reste encore un an à la tête du ministère des Affaires culturelles puis en démissionne quand de Gaulle quitte le pouvoir.

Ceux qui lui succèdent n'ont pas son aura, sa stature ; ils auront (un peu) plus de moyens financiers mais aucun ne restera assez longtemps pour imprimer une marque aussi profonde que celle du fondateur. En l'espace de neuf ans, le portefeuille de la culture change neuf fois de main et plusieurs fois d'appellation (« affaires culturelles » puis « culture »), de statut (ministère puis secrétariat d'Etat) et de périmètre (la culture plus le livre et la communication et moins l'architecture). Mais la permanence et le renforcement de la structure administrative compensent en partie cette instabilité. Le ministère est réorganisé, avec la création de la direction du Théâtre, des maisons de la culture et des lettres et celle, la même année (1970) de la direction de la Musique ; puis avec le Centre national des lettres (1973), la direction du Livre et de la lecture (1975) — par transfert de compétences de l'Education nationale — enfin la direction du Patrimoine (1978). Le budget oscille entre 0,5% et 0,6% du budget de l'Etat, ce qui permet de prendre quelques initiatives, comme les actions pilotées par le Fonds d'intervention culturelle (FIC), structure transversale et interministérielle dont la création avait été jugée prioritaire par la commission culturelle du VIe

Plan de modernisation²⁵. Des lois importantes sont votées, comme celle relative à la sécurité sociale des artistes (1975), la loi-programme sur les musées (1978) ou encore la loi sur les archives (1979).

Par ailleurs, le chef de l'Etat, qui a pour lui la durée et le pouvoir, intervient de plus en plus dans les affaires culturelles, en particulier pour fonder de grands équipements à Paris : Georges Pompidou décide souverainement de créer le Centre national d'art contemporain sur le plateau Beaubourg, sorte de grande Maison de la culture de Paris²⁶ ; Valéry Giscard d'Estaing est à l'origine de pas moins de trois grands chantiers culturels (le musée d'Orsay, l'Institut du monde arabe, la cité des sciences de La Villette, auxquels on peut ajouter l'aménagement de la Défense). La Ve République renoue avec la tradition du mécénat royal.

Ce volontarisme présidentiel et parisien contraste avec la modestie des ambitions ministérielles. L'héritage malrucien est bien encombrant et tout l'art des successeurs consiste à en faire l'éloge pour mieux s'en affranchir. C'est ce que réussit à faire Jacques Duhamel de 1971 à 1973 qui, aidé de son directeur de cabinet Jacques Rigaud, infléchit notablement la politique de son illustre prédécesseur²⁷ : prenant acte d'un certain échec de la démocratisation et de l'action culturelles mais aussi des aspirations révélées par mai 68, il met en avant la notion de « développement culturel » pour prôner la diversification des voies d'accès à la haute culture (rupture avec la théorie du « choc esthétique ») et l'élargissement du sens de la culture, en direction de la vie quotidienne, des pratiques amateurs, des loisirs de masse. La télévision a pris une place considérable dans la vie quotidienne des Français et le ministère en charge des affaires culturelles ne peut plus affecter de l'ignorer. A une définition classique et universaliste de la culture tend à se substituer, notamment dans les deux

²⁵ Le FIC est l'un des trois organes créés à cette époque pour orienter la politique culturelle selon une logique interministérielle, avec le Conseil du développement culturel et la commission interministérielle pour la culture ; il fut certainement le plus efficace.

²⁶ Jean-Claude Gershenson et Jean-François Sirinelli (dir.), *Culture et action chez Georges Pompidou*, Actes du colloque des 3-4 décembre 1998, PUF, 2000.

²⁷ *Les affaires culturelles du temps de Jacques Duhamel, 1971-1973*, Actes des journées d'étude organisées par le Comité d'histoire du ministère de la Culture, La Documentation française, 1995. Et les nombreux essais de Jacques Rigaud, en particulier *La culture pour vivre*, Gallimard, 1975.

premières « enquêtes sur les pratiques culturelles des Français » de 1973 et 1981, une vision anthropologique (tout est culture) et relativiste (à chacun sa culture)²⁸. « La démocratie culturelle comme processus succède à la démocratisation comme organisation de l'accès aux œuvres²⁹. »

Le ministère veut également répondre au reproche de centralisme et de dirigisme. Les directions régionales des affaires culturelles (DRAC), instituées par décret en 1977, tentent d'ajuster la politique nationale aux réalités du terrain. Le temps des « cathédrales » culturelles est passé — aucune nouvelle maison de la culture n'est programmée —, voici venu le temps des « églises » que sont les Centres d'action culturelle et les équipements intégrés, polyvalents — sportifs, éducatifs, socio-culturels — dans des villes de plus petite taille qui fournissent l'essentiel du financement. A partir de Michel Guy, secrétaire d'Etat à la culture en 1974-1976 et « innovateur méconnu »³⁰, des conventions baptisées « chartes culturelles » sont passées entre l'Etat et les villes pour établir en concertation des politiques culturelles globales et sur plusieurs années.

C'est que les villes développent et diversifient leur offre culturelle. La part de leur contribution aux dépenses publiques culturelles augmente constamment au cours des années 1970 pour représenter plus de la moitié (52,5%) du total, loin devant l'Etat (37,8%), les départements et les régions (8,8%)³¹. Elles se dotent de structures qui attestent l'importance nouvelle accordée à cette question, délégations culturelles confiées à un élu, services culturels. Rompant avec une image passéiste de la culture municipale souvent dénoncée par les milieux culturels, ces villes, en particulier celles que la gauche conquiert aux élections de 1977, affichent des ambitions novatrices dans le domaine de la culture, soit du côté de l'animation socio-culturelle, soit du côté de la création la

²⁸ Département des études et de la prospective du ministère de la Culture, *Les pratiques culturelles des Français, 1973-1989*, La Découverte – La Documentation française, 1990.

²⁹ Philippe Urfalino, *L'invention de la politique culturelle*, op. cit., p. 273.

³⁰ Michèle Dardy-Cretin, *Michel Guy, secrétaire d'Etat à la culture, 1974-1976, un innovateur méconnu*, Comité d'histoire du ministère de la Culture, 2007.

³¹ Philippe Poirrier et al. (dir.), *Jalons pour l'histoire des politiques culturelles locales*, Comité d'histoire du ministère de la Culture, 1995 ; du même auteur avec Jean-Pierre Rioux (dir.), *Affaires culturelles et territoires*, La Documentation française, 2000 ; et avec Vincent Dubois (dir.), *Politiques locales et enjeux culturels, les clochers d'une querelle, XIXe-XXe siècles*, La Documentation française, 1998.

plus exigeante. Quelle que soit l'option retenue, la question culturelle devient un enjeu important dans le débat politique alors même que le pouvoir central semble la délaissier. Le « parti des créateurs » et, derrière lui, les cohortes des professions intellectuelles et culturelles rallient massivement la gauche unie, qui l'emporte à l'élection présidentielle de 1981.

3. Les années Lang ou la conciliation des contraires (1981-1993)

L'homme que François Mitterrand choisit pour être son « ministre de la Culture » — et qui le restera dix ans, égalant en deux fois le record de longévité de Malraux — s'appuie sur plusieurs compétences et sources de légitimité : celle de l'acteur, aux sens propre et figuré, de la vie culturelle, provinciale d'abord, parisienne ensuite ; celle du professeur de droit, maîtrisant les rouages de l'administration publique ; celle enfin du militant politique, réactivée au contact de François Mitterrand, qui ne lui ménagera pas son soutien. Jack Lang est, en 1981, un homme jeune et dynamique, qui a une connaissance intime des milieux culturels, de leurs attentes, de leurs codes ; avant toute chose, il sera le ministre des artistes³².

Mais la lecture qu'il fait, avec d'autres, du moment historique et du rôle que doit y jouer la culture en général et, singulièrement, la politique culturelle de l'Etat, est de bien plus vaste portée que ce qui pourrait s'apparenter à un simple clientélisme. Il reprend à son compte les analyses qu'on faites avant lui nombre d'intellectuels et de hauts fonctionnaires intervenant dans le champ culturel, particulièrement au cours des années 1970 : les sociétés développées traversent une crise de civilisation ; les questions qui se posent sont avant tout d'ordre culturel et les réponses doivent l'être aussi. La culture n'est donc pas ce « supplément d'âme », ce colifichet que les élites traditionnelles accrochaient au revers de leur politique économique ou sociale ; elle doit être replacée au cœur de toute politique publique. C'est cette conception que Jack Lang défend lors de la présentation du budget de son ministère, le 17 novembre 1981, devant les députés de l'Assemblée nationale : l'échec de l'exécutif sortant est d'abord un

³² Laurent Martin, *Jack Lang, une vie entre culture et politique*, Complexe, 2008.

échec culturel ; et les décisions prises par ses collègues du gouvernement sont toutes de nature culturelle, dans la mesure où elles participent de ce « combat pour un nouvel art de vivre »³³ qu'a engagé le gouvernement.

En ce qui le concerne plus particulièrement, le ministère chargé de la culture se donne pour missions « de permettre à tous les Français de cultiver leur capacité d'inventer et de créer, d'exprimer librement leurs talents et de recevoir la formation artistique de leur choix ; de préserver le patrimoine culturel national, régional ou des divers groupes sociaux pour le profit commun de la collectivité tout entière ; de favoriser la création des œuvres de l'art et de l'esprit et de leur donner la plus vaste audience ; de contribuer au rayonnement de la culture et de l'art français dans le libre dialogue des cultures du monde³⁴. » Cette première reformulation des missions assignées au ministère depuis le décret fondateur du 24 juillet 1959 montre le chemin parcouru : de l'accès du plus grand nombre aux chefs-d'œuvre de l'humanité et d'abord de la France, à la possibilité donnée à chacun de créer, de s'exprimer, de se former ; du patrimoine national aux cultures des groupes qui composent la collectivité et au dialogue avec le monde. Autrement dit, de la démocratisation à la démocratie culturelle et de l'unité de la culture à la pluralité des cultures. Pour autant, et la politique menée le montrera, il y a moins *substitution* d'un projet à l'autre qu'*addition* des missions léguées par l'histoire sédimentaire de la politique culturelle française.

Ce qui va permettre la conciliation des contraires, c'est le doublement du budget, en francs courants, du ministère de la Culture sur l'exercice 1981-1982, et la constante progression des crédits dans les années qui vont suivre malgré un contexte de rigueur budgétaire. Le budget du ministère représente 0,75% du budget de l'Etat en 1982 pour finir par atteindre le 1% — objectif symbolique réclamé depuis les années 1960 par une partie du monde culturel et politique — au début des années 1990. La période dite de « cohabitation » entre 1986 et 1988, ne remet pas en cause la progression d'ensemble et François Léotard, qui assure l'intermède, n'invalide pas fondamentalement la politique de Jack Lang.

³³ Jack Lang, compte-rendu analytique officiel de l'Assemblée nationale, 2^e séance du 17 novembre 1981.

³⁴ Décret n°82-394 du 19 mai 1982 modifié relatif à l'organisation du ministère de la Culture, article 1^{er}.

Toutes les fonctions, toutes les directions du ministère profitent de cette manne. Une série de rapports commandés par le ministère et qui lui sont remis entre l'été 1981 et l'été 1982 identifient les besoins et les manques, mettent à jour les réseaux sur lesquels le ministère va s'appuyer pour mener sa politique. L'énumération des mesures adoptées serait trop longue à faire ici. Un exemple suffira à en donner une idée.

La politique du livre et de la lecture publique est emblématique. Elle bénéficie d'une augmentation d'environ 60% des crédits sur l'exercice dans le budget 1982 ; ces crédits atteignent 837 millions de francs en 1991, à comparer aux 405 millions votés dix ans plus tôt, aux 237 millions vingt ans plus tôt³⁵. Certes, le périmètre s'est étendu et les dotations aussi, de façon mécanique : la Bibliothèque nationale rejoint le ministère de la Culture en 1981. Mais la progression reste significative. D'autant qu'elle est calculée hors grands travaux ; la prise en compte de la Bibliothèque nationale de France, construite à la fin de la période, alourdirait encore le total. Cet argent sert à financer des opérations tous azimuts, dont beaucoup ont été proposées par les auteurs du rapport sur le livre et la lecture remis le 1^{er} octobre 1981 : opérations de fond, comme la construction des dix-sept bibliothèques centrales de prêt qui manquaient encore ; opérations de communication, comme la « fureur de lire », manifestation annuelle lancée en 1989 ; entre les deux, l'augmentation des aides à toute la chaîne du livre, des auteurs aux libraires, et une loi, la première du nouveau ministère, établissant le prix unique (ou fixe) du livre neuf. Cette loi, combattue par la grande distribution et les associations de consommateurs, est votée dès juillet 1981 au nom du pluralisme de la création et de la préservation d'un réseau diversifié de diffusion.

Tous les aspects de la politique culturelle nouvelle sont donc présents dans le secteur du livre et de la lecture : augmentation considérable des moyens ; rapport d'experts ; construction de grands équipements parisiens et d'autres, de moindre ampleur, en province ; aide à la création et à la diffusion ; régulation par la loi. Tout ou partie de ces aspects se retrouvent dans la plupart des secteurs

³⁵ Budget voté. Brochure « La politique culturelle, le livre et la lecture, 1981-1991 », ministère de la Culture.

de la culture régie. Ajoutons-y un dernier élément, avec le soutien apporté aux littératures « nouvelles », « alternatives », « jeunes », « populaires » : c'est le cas, en particulier, de la bande dessinée, dont la reconnaissance officielle commence par la création de l'atelier-école de bande dessinée dans le cadre de l'Ecole de l'image d'Angoulême (1983), se poursuit avec celle du Centre national de la bande dessinée et de l'image (1990) et s'achève avec le musée de la bande dessinée (1991), toujours à Angoulême. Un festival existait depuis 1974 dans cette ville, le ministère ne fait donc que reconnaître et légitimer, par son label et sa subvention, une forme d'expression bien implantée.

Cette ouverture du compas culturel, l'élargissement de son sens, la prolifération de ses contenus signent l'époque nouvelle même si les idées qui les justifient datent de la décennie précédente. Elles tiennent essentiellement à la volonté de décroquer, de dé-hiérarchiser les formes d'expression. Plus d'arts majeurs ni d'arts mineurs mais l'art dans sa diversité. Plus de haute culture ni de culture populaire, mais la culture plurielle. Plus de cloison étanche entre économie et culture mais une double reconnaissance, celle de l'économie dans la culture, celle de la culture pour l'économie. Comme l'indique le groupe Long Terme du Plan dans un rapport datant de 1983, « prendre conscience de l'impératif culturel, c'est d'abord rejeter cette conception qui a laissé croire que la culture pouvait rester en marge du développement économique et de sa crise. C'est ensuite reconnaître la diversité des cultures, supprimer leur hiérarchisation, contribuer à leur confrontation. C'est enfin soutenir une stratégie globale pour faire surgir, dans tous les lieux de la vie, des réserves insoupçonnées de créativité, d'innovation, de plaisir ; pour favoriser toutes les synergies possibles entre les nécessités économiques et les dynamismes culturels libérés³⁶. »

D'une part, donc, la reconnaissance de cultures minoritaires, marginales : les cultures régionales et immigrées, les arts de la rue, les arts forains ; ou de cultures populaires, majoritaires mais illégitimes : bande dessinée, rock, chanson ; ou d'activités assimilées aux traditionnels métiers d'art : le *design*, la mode, la gastronomie. Une nouvelle direction, du Développement culturel

³⁶ *L'impératif culturel*, Paris, la Documentation française, 1983.

(DDC), s'emploie à ouvrir l'espace du culturellement pensable en conciliant démocratisation et démocratie culturelles : pas seulement apporter la Culture mais reconnaître les cultures ; pas seulement lutter contre les inégalités d'accès mais promouvoir les différences de pratique. D'autre part, la représentation de la culture comme gisement d'emplois, moteur de croissance. « Economie et culture, même combat », proclame Jack Lang à la conférence des ministres de la culture organisée par l'UNESCO à Mexico en juillet 1982. L'accent mis sur les industries culturelles permet d'associer la priorité de la lutte pour l'emploi dans une France qui s'enfonce dans le chômage de masse et la défense de l'identité culturelle française menacée par la culture de masse à l'américaine. A travers la notion d' « exception culturelle », mise en avant à l'occasion des débats sur le prix du livre ou sur les quotas d'œuvres francophones et européennes à la radio et à la télévision, le ministère de la Culture défend l'idée que les biens culturels, s'ils ont une composante économique, ne sont pas des marchandises comme les autres.

Ces conceptions sous-tendent la politique extérieure du ministère, très active en direction d'espaces de solidarité plus ou moins fantasmés tels que les « pays latins » et méditerranéens ou l'Europe. Elles expliquent aussi — avec la fascination personnelle du ministre pour la communication — la revendication constante de rassembler les administrations qui gèrent les affaires culturelles et celles qui s'occupent des médias. Ce couplage, esquissé en 1979, rompu en 1981, rétabli en 1986, est définitivement (?) acquis en 1988. Malheureusement pour Jack Lang, il ne s'accompagne pas d'une véritable maîtrise sur les dossiers liés à l'audiovisuel, largement affranchi de la tutelle étatique dans la première moitié des années 1980. De la même façon, le rapprochement — très temporaire, un an entre 1992 et 1993 — des ministères de la Culture et de l'Education ne suffit pas à résoudre la question des enseignements artistiques à l'école. Enfin, la plupart de ce qu'il est convenu d'appeler, à cette époque, les « grands travaux présidentiels » échappent eux aussi, leur nom l'indique assez, à l'emprise du ministère de la Culture. Ces grands travaux sont pour partie des chantiers ouverts par les précédents chefs d'Etat et menés à bien sous François Mitterrand au prix de réorientations parfois majeures (Centre Georges-

Pompidou, Musée d'Orsay, Institut du monde arabe, Parc et Cité des sciences de La Villette, aménagement de la Défense), pour partie de nouveaux projets (Grand Louvre, Opéra-Bastille, Cité de la musique, Bibliothèque nationale de France).

Ces projets donnent lieu à d'abondantes controverses : leur gigantisme, leur coût, leurs audaces architecturales, les malfaçons et dysfonctionnements liés à la précipitation avec laquelle ils sont conduits pour être inaugurés à temps par leurs commanditaires, tout prête à critique dans un contexte où la culture est devenu un enjeu important du débat public et un moyen de faire de la politique autrement. La moindre de ces critiques n'est pas celle qui vise cette nouvelle manifestation de centralisme parisien, inattendue de la part d'un pouvoir socialiste qui avait annoncé comme l'une de ses priorités le rééquilibrage des investissements publics entre Paris et le « désert français ». Mais si les « grands projets de province », quoique assez nombreux, ne pèsent effectivement pas du même poids que ceux engagés à Paris, l'essentiel n'est pas là. Il tient à l'effet d'entraînement du pouvoir central vis-à-vis des collectivités territoriales (notamment à travers les conventions de développement culturel régional) et à l'émulation qui saisit ces dernières. Aux investissements des villes et des départements se joignent ceux des régions, auxquelles les lois de décentralisation de 1982 ont conféré de nouveaux pouvoirs et responsabilités. Les critiques à l'égard du « dirigisme » parisien n'en sont que plus virulentes tandis que les milieux artistiques s'inquiètent du désengagement de l'Etat³⁷.

Le concert de critiques enfle à la fin de la période. Cinq chefs d'accusation principaux sont dressés par les nombreux articles et essais qui paraissent entre le milieu des années 1980 et le milieu des années 1990³⁸. Le premier pointe l'échec persistant de la démocratisation malgré l'inflation de la politique de

³⁷ Philippe Poirrier et René Rizzardo (dir.), *Une Ambition partagée ? La coopération entre le ministère de la Culture et les collectivités territoriales (1959-2009)*, Paris, Comité d'histoire du ministère de la Culture, 2009.

³⁸ Parmi les plus retentissants : Alain Finkielkraut, *La défaite de la pensée*, Gallimard, 1987 ; Marc Fumaroli, *L'Etat culturel*, op. cit. ; Jean Caune, *La culture en action. De Vilar à Lang, le sens perdu*, Presses universitaires de Grenoble, 1992 ; Michel Schneider, *La comédie de la culture*, Seuil, 1993. La défense n'est guère représentée à cette époque que par le livre de Jacques Renard, *L'élan culturel*, PUF, 1987.

l'offre culturelle ; le deuxième dénonce les méfaits d'une politique spectaculaire, faites de « coups » médiatiques telles que les nombreuses « fêtes » — de la musique, du livre, de l'art, etc. — au détriment de l'action de fond. L'action de Jack Lang est encore accusée d'utiliser la culture à des fins politiques voire électoralistes ; ou d'instaurer un art officiel, de se plier au bon plaisir du prince et d'engendrer des phénomènes de cour. Mais le reproche le plus constant, le plus sonore en tout cas, est celui qui accuse le ministère de la Culture de favoriser la confusion des valeurs culturelles en mettant sur le même plan « Shakespeare et une paire de bottes ». La critique du « tout culturel » vise le relativisme et l'extension indéfinie du périmètre d'intervention de l'« Etat culturel ». Elle sera l'une des pièces maîtresses de la mise en cause de la politique culturelle dans la période la plus récente.

4. La « fin de la grandiloquence ». Epuisement ou refondation du modèle culturel français ? (depuis 1993)

Comme l'écrit le critique de théâtre Jean-Pierre Léonardini, « c'est avec des sentiments mêlés qu'on peut considérer ces années-là (1980-1990) dans le rétroviseur. Impression à la fois d'une respiration plus aisée dans les divers domaines de l'art en même temps que d'une habile instrumentalisation des artistes et des intellectuels »³⁹. On peut enrichir la vision : d'un côté, la France couverte d'un « blanc manteau d'églises » culturelles, le consensus autour de l'intervention de l'Etat dans le champ culturel, un ministère qui attire les meilleurs énarques ; de l'autre, les statistiques montrant le maintien d'une forte proportion de « non-public », une sortie de la culture du champ du débat public et la normalisation technocratique de ce qui fut une terre de mission. Mais, que l'on privilégie l'une ou l'autre de ces vues partielles, c'est souvent pour présenter l'époque présente sous le jour le plus noir : les nostalgiques de l'âge d'or gardent le « souvenir d'une effervescence (...) au regard de l'éteignoir

³⁹Jean-Pierre Léonardini, « Le temps de l'illusion lyrique », *Culture publique t.1 « L'imagination au pouvoir »*, Paris, Mouvement Skite/Sens&Tonka, 2004, p. 58.

actuel⁴⁰ » ; ceux qui n'y ont vu qu'un « cauchemar⁴¹ » ne sont pas surpris par l'actuelle situation, suite logique des « deux décennies de reniements et de renoncements⁴² » qui l'ont précédée. La plupart des analystes s'entendent sur le constat d'un épuisement du modèle français de la politique culturelle. Mais de quel modèle s'agit-il ? De la décentralisation en trompe-l'œil et du paradigme éducatif de la IV^e République ? De l'action culturelle de Malraux ? Du développement culturel de Duhamel à Lang ? Il faudrait y voir clair. Il nous semble que la crise actuelle est une crise à double foyer, une crise à la fois d'efficacité et de légitimité.

La crise d'efficacité, c'est celle qui questionne la *capacité* de l'Etat à remplir les missions qu'il s'est assigné. L'Etat a-t-il les moyens de ses ambitions ? Le budget du ministère de la Culture s'est fixé durablement autour de 1% du budget total de l'Etat, soit un peu plus de 2,9 milliards d'euros dans le projet de loi de finance 2008. Les soixante-dix-huit établissements publics nationaux absorbent à eux seuls 40% du budget global du ministère, 50% si l'on décompte les crédits de personnel⁴³. Le legs des époques précédentes, en particulier des années Mitterrand-Lang, très bâtisseuses, s'avère lourd à supporter pour le ministère. Au déséquilibre Paris / régions, dénoncées par ces dernières, s'ajoute la minceur des marges budgétaires, qui rend difficile le financement d'opérations nouvelles. A vrai dire, cette question déborde celle du poids des « grands équipements » ; c'est tout un système qui s'est ossifié, rigidifié à mesure que les subventions se transformaient en avantages acquis. L'action culturelle de l'Etat est menacée d'asphyxie financière.

Le problème du financement du régime spécial d'assurance chômage des intermittents du spectacle est une variante du même problème. Présent dès le début des années 1990, il n'apparaît dans toute sa force qu'en 2003, quand les organisations syndicales et patronales négocient la réforme de l'indemnisation et

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ François Cusset, *Le grand cauchemar des années 1980*, Paris, La Découverte, 2007.

⁴² Daniel Bensaïd, « Imagination au pouvoir, pouvoirs imaginaires », *Culture publique t.1* « *L'imagination au pouvoir* », Paris, Mouvement Skite/Sens&Tonka, 2004, p. 138.

⁴³ Chiffres fournis par le ministère de la Culture et de la Communication (<http://www.culture.gouv.fr/culture/actualites/conferen/albanel/budget08.pdf>)

qu'une partie du monde du spectacle, menacée d'exclusion du système, se révolte et empêche la tenue d'un certain nombre de manifestations, dont le festival d'Avignon. Quelles sont les causes principales du caractère exagérément déficitaire du régime spécial ? D'une part, les abus des employeurs, notamment les sociétés de production audiovisuelle, et, dans une moindre mesure, de certains employés ; mais ces abus ne deviennent si voyants qu'en raison, d'autre part, de l'augmentation incontrôlable du nombre des ayants-droit. L'appel d'air provoqué par la professionnalisation des activités artistiques au cours des années 1980 et 1990 a rendu le système intenable. Là encore, la capacité de l'Etat à financer durablement un champ culturel en constante expansion s'est heurtée à la barrière budgétaire.

Le désarroi et la colère des milieux artistiques et culturels auraient peut-être été moindres si ne s'était en même temps imposé le sentiment d'un désengagement de l'Etat, en dépit du maintien à niveau à peu près constant du budget du ministère. La succession rapide des ministres, entre 1993 et aujourd'hui, y est sans doute pour quelque chose⁴⁴, qui s'est accompagnée d'une rétrogradation dans la hiérarchie gouvernementale et d'une chute de prestige. Après la longue flambée de l'expérience langienne, le ministère semble renouer avec la grise instabilité des années 1970. A cette différence près — de taille — que l'Etat dans son ensemble apparaît aujourd'hui menacé d'une perte de substance, rongé par le bas (l'essor des collectivités territoriales) et par le haut (le marché planétaire et les organisations supranationales). Dans le domaine culturel, le ministère de la Culture ne compte plus que pour 25% dans le financement de la culture mais prétend encore imposer ses règles aux collectivités territoriales, ce qui suscite l'irritation des élus. De leur côté, les artistes s'inquiètent de se retrouver en tête-à-tête avec des pouvoirs locaux soupçonnés de conservatisme esthétique ou de clientélisme électoral. Le recours croissant au mécénat, la cession de monuments historiques aux collectivités locales ou la location longue durée d'œuvres du patrimoine muséal alimentent

⁴⁴ Jacques Toubon (1993-1995), Philippe Douste-Blazy (1995-1997), Catherine Trautmann (1997-2000), Catherine Tasca (2000-2002), Jean-Jacques Aillagon (2002-2004), Renaud Donnedieu de Vabres (2004-2007), Christine Albanel (2007-2009), Frédéric Mitterrand (2009-).

encore les soupçons d'un désengagement⁴⁵. La suppression de la taxe professionnelle risque par ailleurs de priver les collectivités territoriales des ressources nécessaires au financement de leur action culturelle.

Si cette crise d'efficacité, dont on pourrait encore citer d'autres manifestations — par exemple, le déclin du rayonnement de la France dans le monde — apparaît pour l'heure insurmontable, c'est qu'elle se double d'une crise de légitimité, c'est-à-dire d'une remise en cause des *finalités* de l'intervention de l'Etat dans le champ culturel. La principale d'entre elles, constamment réaffirmée depuis 1959 — et même avant, nous l'avons vu — était l'égal accès de tous à la culture. Or, cette ambition s'est vue doublement contestée. Dans ses résultats, puisque les enquêtes sociologiques ont toutes démontré que la politique de l'offre culturelle n'avait pas amené vers la culture les populations qui en étaient exclues ; dans ses principes, puisque l'idée même d'une culture dont la qualité intrinsèque justifierait qu'on en favorise la diffusion est battue en brèche. D'un côté, on s'interroge sur l'utilité de dépenser autant d'argent pour si peu de résultats ; de l'autre, on se demande pourquoi il faudrait favoriser un contenu culturel plutôt qu'un autre.

C'est pourquoi l'instauration de la démocratie culturelle, par le biais de la légitimation des cultures minoritaires ou majoritaires, par l'élargissement du sens et du champ culturel, et *in fine* par celui de l'intervention de l'Etat a paru d'abord une solution de bon sens. De même que l'Etat se refusait à choisir, au sein de la « culture cultivée », parmi les valeurs et les esthétiques et finissait par aider aussi bien la tradition que les avant-gardes — au prix d'une paradoxale institutionnalisation de celles-ci —, de même il reconnaissait comme légitimes et donc subventionnables toutes sortes de formes et de genres d'expression ressortissant aussi bien à « l'art de vivre » qu'à la « culture de masse ». Ainsi se trouvait satisfait l'impératif de la démocratisation, effectivement réalisé dans la consommation des biens culturels de grande diffusion délivrés par les industries culturelles. Le combat pour l'exception culturelle pouvait se muer dans les années 1990 et 2000 en lutte pour la diversité culturelle, nouvel horizon de la

⁴⁵ Pour une vision à la fois globale et précise de la situation, voir Philippe Tronquoy (dir.), « Culture, Etat et marché », *Cahiers français*, La Documentation française, 2003 et Guy Saez (dir.), *Institutions et vie culturelle*, La Documentation française, 2004.

diplomatie culturelle française qui y connut quelques succès. On passait dans l'ordre des pratiques « de l'exclusion à l'éclectisme⁴⁶ » et dans celui de la théorie de la théorie de la légitimité à celle du relativisme et du multiculturalisme⁴⁷. Moyennant quoi, la « culture cultivée » se trouvait reléguée au rang de culture minoritaire, certes respectable mais de peu d'importance au regard des enjeux de la communication et de la coexistence des cultures, la révolution numérique bouleversait toute l'économie de la culture et jusqu'aux rapports de chacun aux pratiques culturelles⁴⁸, et l'action culturelle de l'Etat s'épuisait à couvrir l'ensemble de la vie culturelle, au risque de renforcer le « grand dégoût » de la culture provoqué par le bombardement des images et des sons, la dilution de l'art dans la culture et de la culture dans le loisir⁴⁹.

Face à ce « malaise dans la culture »⁵⁰, plusieurs options existent. Supprimer purement et simplement le ministère de la culture, comme l'y invitent au moins les titres de nombreux ouvrages, numéros de revue, émissions, colloques récents ; ou doubler la mise, relancer une grande politique culturelle d'Etat avec des moyens accrus pour tenir compte de la place grandissante de la culture au sens large dans les sociétés développées ? La plupart des analyses informées se situent dans un entre-deux et, pour répondre à la double crise d'efficacité et de légitimité, prêchent les vertus de l'humilité⁵¹. Un Etat efficace serait un Etat qui se concentrerait ou se recentrerait sur ses « missions fondamentales » : le patrimoine, le soutien à la création, l'éducation culturelle, l'aide aux pratiques amateurs et une politique audiovisuelle cohérente, selon le schéma proposé par Jacques Rigaud⁵² ; une démocratisation « réelle » par le

⁴⁶ Olivier Donnat, *Les Français face à la culture : de l'exclusion à l'éclectisme*, La Découverte, 1994.

⁴⁷ Eric Maigret et Eric Macé, *Médiacultures*, Armand Colin – INA, 2005.

⁴⁸ Olivier Donnat, *Les Pratiques culturelles des Français à l'ère numérique, enquête 2008*, Paris, La Découverte / La Documentation française, 2009.

⁴⁹ Alain Brossat, *Le grand dégoût culturel*, Seuil, 2008.

⁵⁰ Marc Bélit, *op. cit.*

⁵¹ Lire notamment « Fin(s) de la politique culturelle ? », *La Pensée de Midi*, octobre 2005 ; « Politique culturelle de la France », *Quaderni*, automne 2005 ; « Quelle politique pour la culture ? », *Le Débat*, novembre-décembre 2005 ; « Les mutations de la sphère culturelle », *Raison présente*, juin 2007 ; Jean-Pierre Saez (dir.), *Culture et société, un lien à recomposer*, éditions de l'Attribut, 2008.

⁵² Rapport de la commission d'étude de la politique de l'Etat présidée par Jacques Rigaud, 18

recours à l'école et aux médias, le soutien à une création qui « réponde aux attentes du public », le développement des industries culturelles et l'adaptation à l'univers numérique, le tout devant pouvoir être mesuré à l'aide d'indicateurs de résultat selon les termes de la lettre de mission adressée par Nicolas Sarkozy à Christine Albanel⁵³. Particulièrement remarquable, dans ces textes comme dans des essais parus au même moment, est l'insistance sur l'éducation culturelle et artistique, sur la place des arts à l'école : comme s'il fallait tout reprendre par le début, revenir aux « fondamentaux » et que la coupure historique entre culture et éducation, de même qu'entre culture et médias, n'avait plus lieu d'être.

Quant à la légitimité de l'intervention de l'Etat dans le champ culturel, elle passe aussi, à lire nombre d'acteurs et d'observateurs actuels, par une cure de modestie, « la fin de la grandiloquence⁵⁴ », un « changement de discours⁵⁵ » pour réduire la distance entre les ambitions affichées et les résultats obtenus. La politique culturelle ne peut pas changer la vie, la fonction sociale de l'art doit être revue à la baisse ; la première fera déjà assez si elle assure les conditions matérielles d'une bonne santé de la vie culturelle et la seconde doit se borner à présenter des alternatives aux consommations de masse. Fin de l'illusion lyrique ou fin de toute ambition de la politique culturelle ? La crise économique mondiale qui s'est ouverte en 2008 fait craindre à beaucoup que la culture non immédiatement rentable ne serve de nouveau de variable d'ajustement à la politique budgétaire d'un Etat nécessaire.

Soixante-cinq ans après le retour de la république et de la démocratie,

octobre 1996. Lire également du même auteur *Les deniers du rêve, essai sur l'avenir des politiques culturelles*, Grasset, 2001.

⁵³ Lettre du 1^{er} août 2007. A consulter sur :

<http://www.culture.gouv.fr/culture/actualites/index-lettre2mission07.htm>

Relevons par ailleurs la création, en janvier 2009, d'un Conseil de la création artistique dont l'animation a été confiée au producteur de cinéma Marin Karmitz. Il est évidemment trop tôt pour se prononcer sur ce nouvel organe « dont la mission est d'éclairer les choix des pouvoirs publics en vue d'assurer le développement et l'excellence de la création artistique française, de promouvoir sa diffusion la plus large, notamment internationale, et d'arrêter les orientations de nature à permettre leur mise en œuvre » (Décret n° 2009-113 du 30 janvier 2009 relatif au Conseil de la création artistique, JORF n°0026 du 31 janvier 2009 page 1863). Souhaitons lui un destin plus glorieux que le Conseil du développement culturel créé par Jacques Chaban-Delmas en 1971.

⁵⁴ Philippe Urfalino, « Après Lang et Malraux, une autre politique est-elle possible ? », *Esprit*, mai 2004, p. 55-72.

⁵⁵ Marc Bélit, *op. cit.*

cinquante ans après la fondation du ministère de la culture, vingt-cinq ans après le doublement de son budget, que reste-t-il de la politique culturelle de la France, quelle « culture doit-elle défendre⁵⁶ » ? Le débat n'a pas à être relancé : il n'a jamais cessé, il accompagne en permanence les évolutions du « modèle culturel français » dont les contours et le contenu sont constamment redéfinis en fonction des mutations du paysage politique, économique, social, technologique dans lequel il s'insère⁵⁷. Bien qu'en voie de normalisation rapide, ce modèle préserve son statut d'exception dans le monde contemporain. Pour combien de temps encore ?

⁵⁶ *Esprit*, mars-avril 2002.

⁵⁷ Philippe Poirrier et Geneviève Gentil (dir.), *La politique culturelle en débat, anthologie 1955-2005*, Comité d'histoire du ministère de la Culture, La Documentation française, 2006. De Philippe Poirrier, lire aussi « Un demi-siècle de politique culturelle en France », *Diversité*, n°148, mars 2007, p. 15-20. Sur le « modèle français », nous renvoyons à l'article de René Rizzardo « Acquis et limites du modèle culturel français » dans Jean-Pierre Saez (dir.), *op. cit.* p. 22-35 et à celui de Vincent Dubois, « Le modèle français et sa crise : ambitions, ambiguïtés et défis d'une politique française », colloque de Québec sur « les tendances et défis des politiques culturelles dans les pays occidentaux », 7-8 mai 2008, texte à paraître.