

Une nouvelle planification culturelle?

Augustin Girard *

Quel est le rôle de la prévision en matière de politique culturelle ?

La question est d'une double actualité. D'une part le VII^e Plan est entre sa première et sa deuxième phase de préparation. D'autre part la crise économique oblige à une redistribution des cartes, un redéploiement des efforts de la nation, et l'époque est finie (1960-1974) où il s'agissait de chercher un partage optimal des fruits de la croissance. En matière culturelle, le VII^e Plan ne peut pas se présenter comme ses trois prédécesseurs. Il faut inventer. Or en 1975, on sait beaucoup plus de choses sur les affaires culturelles qu'en 1960, où pour la première fois le mot culturel est apparu dans les titres des commissions de modernisation du Plan. On peut prévoir aujourd'hui ce qui peut être attendu des pouvoirs publics à la fois parce que des statistiques, des sondages, des observations de toutes dimensions ont fourni des données chiffrées qui permettent de beaucoup mieux cerner la situation culturelle et parce que nombre d'expériences d'action culturelle permettent de tirer des conclusions. On connaît désormais les comportements culturels apparents des différents secteurs de la population française et on sait clairement à combien s'élèvent et comment se répartissent (par fonction, par secteur ou par mode d'intervention) les dépenses culturelles des différents intervenants économiques : divers ministères, collectivités locales, ménages. On est encore dans le vague pour les industries culturelles, mais des travaux sont en cours.

On sait par exemple que l'Éducation nationale dépense pour les commandes d'œuvres d'art plus de la moitié des dépenses de création artistique de l'État, soit douze fois plus que les Affaires culturelles; que les Affaires étrangères dépensent presque autant que les Affaires culturelles (80 %) pour la production artistique; que l'Éducation nationale dépense en fonctionnement pour les enseignements artistiques trois fois plus que les Affaires culturelles alors qu'en équipement ce sont les Affaires culturelles qui assument la totalité des dépenses; que si les Affaires culturelles investissent les 4/5 de leur budget d'équipement dans la conservation du passé, elles n'en consacrent que 8 % à la formation; que si l'État intervient directement pour 90 % dans les dépenses de conservation et de formation, il intervient en subvention dans la production artistique pour la moitié des dépenses ordi-

naires, et pour le quart des dépenses en capital (1); qu'en 1973, l'État a effectué en région parisienne 53 % de ses dépenses culturelles (dont 49 % à Paris intra muros) en ne laissant que 47 % à la province.

Du côté de la « demande », ou plus simplement de la vie culturelle des Français, on a aussi beaucoup appris depuis 15 ans. On sait que les Français accordent plus de 6 % de leur temps à des activités culturelles, et 2,5 % de leur budget, dont 36 % pour les achats d'appareils-supports, 40 % pour les produits de l'édition (livres, disques, cassettes) et 24 % pour les spectacles (à la télévision ou en salles). Ces dépenses ont progressé de 85 % de 1960 à 1970, mais avec une très forte croissance des activités se déroulant dans le foyer (122 % en 10 ans). A ce propos il est toujours utile de savoir que les prix ont doublé pour les spectacles en salles, alors qu'ils baissaient de moitié pour les activités dans le foyer. Pour parler plus simplement, la sortie au cinéma est devenue plus rare et plus chère pour une famille alors que la télévision est une distraction trop bon marché. Autre exemple : si 88 % des Français ne sont pas allés au théâtre en 1973, 75 % d'entre eux ont par contre vu une pièce de théâtre à la télévision, et 69 % en ont vu plusieurs (2).

Ainsi nombreux sont maintenant les chiffres qui permettent de décrire et d'expliquer et donc de prévoir. On devrait pouvoir ne plus se borner à reconduire le passé d'année en année et à ne plus ajouter les unes à la suite des autres des mesures imposées par la conjoncture professionnelle ou électorale. Mais ces chiffres ne sont pas connus, mal problématisés, et il ne faut pas s'étonner si dans les prévisions qui servent à cadrer les équilibres physico-financiers du Plan, l'INSEE par exemple, inscrit au compte du Secrétariat d'État les dépenses de bibliothèques qui ne relèvent pas de sa tutelle, alors qu'il lui retire les dépenses d'enseignement artistique où on lui reconnaît sa compétence. Il faut rappeler que ces chiffres, aujourd'hui à peine connus des responsables, n'existaient pas en 1960 et que ni le Ministre des Affaires culturelles, ni le Commissaire Général au Plan ou les membres de ses commissions, ni les parlementaires appelés à voter le Plan n'en ont eu la moindre idée jusqu'en 1970. Depuis 15 ans, ni le débat quinquennal sur le Plan, ni le débat annuel sur le budget

ne se fonde sur de vraies prévisions, ne pose les plus élémentaires alternatives de gestion.

Les avatars de la planification culturelle

C'est que du principe à la réalité, la planification culturelle a connu bien des avatars. L'équation initiale de la planification : Besoins - Existant = Programme, s'est avérée triplement inapplicable en matière culturelle.

Les « besoins » de la population, dans le domaine de la culture, se sont révélés non quantifiables. Quelle que soit la définition du mot « besoin » qu'on adopte (depuis aspirations, désirs ou même fantasmes, jusqu'à demande économique, en passant par normes), la détermination des « besoins » culturels et leur évaluation est un problème non résolu.

L'« existant » n'était aucunement connu pour le IV^e Plan, deux ans après la constitution du Ministère des Affaires culturelles. Il ne l'est pas encore en 1975 et ne le sera guère avant 1980. Même en ce qui concerne les installations physiques, on ne savait pas en 1965 combien il y avait de monuments historiques classés (c'est-à-dire pour lesquels la responsabilité de l'État est engagée). On ne sait pas en 1975 combien il y a de salles de spectacles en France. Aucune statistique culturelle régionale n'existe.

Que pouvait être alors le « programme » ? C'a été pour le IV^e Plan en 1961, assortie d'un discours sur la démocratisation de la culture, l'addition des projets qui se trouvaient alors dans les tiroirs des chefs de service de l'administration. Pour le V^e Plan, ces chefs de service, plus avertis, ont réussi à articuler, avec l'aide des groupes de travail de la Commission, une esquisse non pas de politique mais de programme à moyen terme pour leurs dépenses d'équipement. L'ensemble a été enveloppé dans un discours déjà plus politique sur la répartition des dépenses d'équipements en quatre grandes fonctions : conservation, création, diffusion et formation.

(1) Secrétariat d'État à la culture, Service des Études et de la Recherche. - Dépenses culturelles des administrations centrales par Patrice FLICHY. - Paris, 1974.

(2) Secrétariat d'État à la culture, service des études et de la recherche. - Pratiques culturelles des Français, enquête réalisée par l'A.R.C. - Paris, 1974.

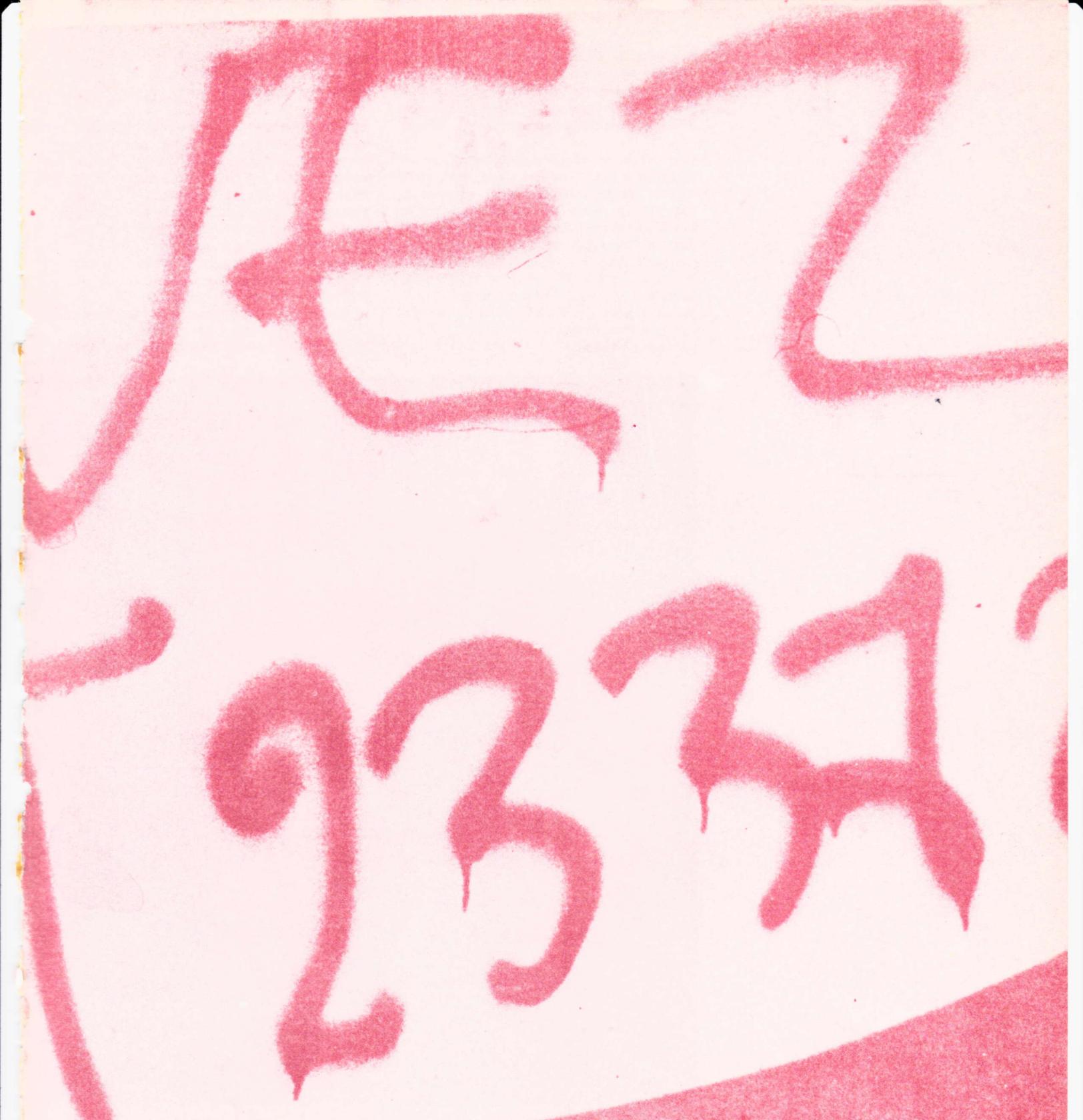
* Chef du Service des Études et de la Recherche. Secrétariat d'État à la Culture.

La 6^e Plan a été le premier à formuler une politique culturelle globale à partir des travaux d'un groupe « long terme ». Mais cette politique globale - qui s'est traduite par l'heureuse création d'un Conseil national du développement culturel, d'un Fonds interministériel d'intervention culturelle et la promotion d'équipements intégrés - n'a pas pu être articulée à une programmation à moyen terme des dépenses de fonctionnement et d'équipement. Le rapport du 6^e Plan reste donc scindé en deux parties qui ne se rejoignent pas : l'exposé général d'une politique globale d'une part, et d'autre part la description de programmes qui appartiennent à la logique non de la politique globale, mais des programmations antérieures.

Si l'on ajoute à cette évolution lente des mentalités l'érosion annuelle des conférences budgétaires de la rue de Rivoli, qui ne se réfèrent qu'ironiquement au Plan et se bornent à prolonger des gestions anciennes à la fois trop lourdes et trop pauvres (en leur ajoutant d'infimes « mesures nouvelles » dont le montant et la répartition relèvent, non de l'application d'une politique clairement définie, mais du pouvoir variable de ministres annuels, ou biennaux, et d'intérêts corporatistes permanents), on obtient en fin de compte des résultats surprenants, qui vont parfois à l'inverse de ce que la planification avait essayé de prévoir.

Un exemple de ces curieux avatars est fourni par un débat qui a traversé les

trois premiers plans : le débat hommes-pierres. Devant la faiblesse des crédits affectés à la culture, fallait-il accorder la priorité à la conservation des pierres, tableaux et archives ou fallait-il mettre en mouvement la population, l'animer de façon à susciter une demande qui permettrait ensuite d'aider, en vraie grandeur cette fois, la conservation du patrimoine, et sa création? Les plans successifs ont opté pour la seconde position. On a donc privilégié les dépenses d'équipement destinées à la diffusion et à la formation, et on a programmé de nombreuses maisons de culture. Le résultat, après 15 ans, est le suivant : les crédits prétendument destinés aux « hommes » sont allés en fait à des institutions. On a grossi le chiffre



d'affaires de l'Opéra, des théâtres nationaux, des grands établissements culturels, sans pour autant atteindre ni des publics nouveaux, ni les créateurs eux-mêmes. Ce processus d'institutionnalisation - qui ne va pas dans le sens d'une culture vivante - a de nombreuses justifications mais peut-être eût-il été évité si on avait eu les moyens de prévoir.

Les trois premiers plans culturels apparaissent ainsi comme des exercices qui ont été utiles, certes, pour poser les termes du débat culturel dans le petit cercle des responsables, mais qui n'ont pas été très opérationnels, et n'ont pas abouti à établir une politique culturelle à moyen terme qu'on aurait exécutée ensuite d'année en année (1).

Peut-il en être autrement aujourd'hui? Au moment où se prépare le VII^e Plan, peut-on éviter les avatars des plans antérieurs? On voudrait tenter ici de montrer qu'une planification réaliste est possible, si l'on a soin d'évacuer l'utopique, d'identifier l'inéluctable, d'évaluer le disponible, et de définir des cibles limitées.

Évacuer l'utopique

Les utopies sont nécessaires à condition qu'elles restent directrices, c'est-à-dire pour l'analyse à long terme, ou motrices, pour la décision à court terme. Mais pour l'analyse à moyen terme, elles introduisent une confusion dangereuse. Elles transforment le groupe de planification en salon philosophique. Prenons un exem-

ple : la réduction des inégalités culturelles est certes un objectif à long terme qui doit être retenu. A court terme, cette utopie directrice permettrait aussi de choisir entre deux actions possibles : construire une salle de spectacles dans le 16^e arrondissement ou en construire une dans le 20^e par exemple. Mais à moyen terme, elle est dangereuse, car il est illusoire de croire qu'on va réduire en cinq ans, dans une proportion mesurable (par des indicateurs) des inégalités qui tiennent à des structures fondamentales de la société. Vouloir retrouver dans le public de l'Opéra la même proportion de travailleurs manuels

(1) Il faut ajouter que ces plans culturels n'ont pas fait l'objet de discussions au Parlement, le débat sur le Plan s'étant limité aux grandes options physico-financières.

que dans la France entière n'est pas un objectif pour 5 ans. Cet objectif, adopté en toute bonne foi, conduirait à multiplier par 2 ou 3 les crédits de l'Opéra qui absorbe déjà la moitié du budget musical de l'État.

Une prévision non utopique consisterait au contraire à mettre en parallèle deux alternatives de gestion : on peut opposer à celle qu'on vient de définir une autre qui consisterait à utiliser les 100 millions disponibles pour développer l'initiation musicale dans les écoles primaires, dans les C.E.S., ou dans les C.E.T. Ne pas prendre comme objectifs à moyen terme la première tranche de la réalisation d'objectifs à long terme paraît être la condition d'une prévision sérieuse.

organes qui les rend de plus en plus lourds, de moins en moins souples et de moins en moins musclés.

Il faut rappeler aussi que l'administration culturelle, qui n'a pas quinze ans d'âge, est très gravement sous-équipée en hommes, par rapport à des tâches qui ne cessent de croître du fait de leur réussite même et de l'attention grandissante qui est portée partout à une meilleure qualité de la vie. On conçoit qu'avant d'innover, un chef de service soit soucieux d'assurer d'abord dans des conditions correctes les missions traditionnelles qui lui sont confiées. Ces missions ne sont pas actuellement assurées dans des conditions normales et les exemples pullulent de ce sous-équipement des



Identifier l'inéluctable

Une des erreurs des trois premières commissions du Plan a été de sous-estimer la part fixe des charges de l'État et des communes. Au moment où chaque année État et villes commencent à établir leur projet de budget, celui-ci est déjà grevé à 95 % par la gestion des établissements existants et la poursuite d'actions passées. La part des crédits budgétaires qui peut être utilisée pour lancer des actions nouvelles est de l'ordre de quelques « pour cent ». Or la possibilité de redéployer les crédits culturels d'un secteur à un autre n'est pas plus grande tant les situations acquises sont défendues avec âpreté. Il y a une sorte d'ossification naturelle des

services : corps d'inspection générale trop mince, administration régionale aux trois quarts inexistante, un conservateur pour quatre musées classés, etc. De ce fait, il arrive que les maigres crédits votés ne soient pas consommés et que le Ministre des Finances se sente autorisé à serrer la vis d'un tour, cercle vicieux. Les premiers planificateurs, soucieux de ne pas gonfler la bureaucratie, ont négligé le fonctionnement. Le résultat atteint est diamétralement opposé à l'objectif déclaré : s'agissant de décentralisation, par exemple, objectif affirmé du VI^e Plan, on aboutit à dépenser plus en région parisienne que dans tout le reste de la France, faute d'hommes dans les régions. Pour la même raison les reports de crédits inemployés

représentent la moitié du budget d'équipement en 1975 et le Plan est loin d'être exécuté, même en hypothèse basse. Le sous-développement originel des services, par rapport à des ambitions qui se sont beaucoup développées, fait qu'il faut ou bien réduire les ambitions ou développer les services. Le retard à rattraper est un élément important de l'inéluctable et donc de la prévision.

Un troisième inéluctable tient à une loi générale (1) qui veut que le développement des établissements culturels, contrairement à celui des établissements industriels, n'accroît nullement leur productivité, bien au contraire. Activité où la personnel représente 80 % des coûts, elle est victime d'une croissance de charges supérieure

budget. Il s'ensuit que les engagements de l'État vis à vis de ces établissements et de leur personnel mangent le peu de substance nouvelle qu'un budget en croissance lente pourrait apporter au Secrétaire d'État. Planifier sans évaluer rigoureusement ces dépenses inéluctables ne serait pas prévoir.

Évaluer le disponible

Passionnées par l'importance de leur sujet et voyant midi devant leur porte, les commissions du Plan ont toujours eu tendance à surestimer l'élasticité du budget de l'État et du budget des villes, ou encore ce qui revient au même, l'élasticité des mentalités des financiers qui règlent les répartitions budgétaires. Si

répartition entre ministères (particulièrement en ce qui concerne l'art qui est encore considéré par le député moyen comme un ornement, un luxe et une fantaisie) a peu de chances d'évoluer beaucoup. Même si une priorité pour la culture est affirmée, elle s'enlisera dans la viscosité singulière qui caractérise la répartition des dépenses de l'État. De 1976 à 1980, il faut prévoir que l'État pourra tout juste faire face aux obligations prises antérieurement, et rattraper, au mieux, certains retards.

Les régions ont un budget culturel négligeable : pour donner un ordre de grandeur, une région peut chaque année réparer un monument historique de plus (il y en a près de 30 000 qui sont reconnus comme devant être protégés par la puissance publique). Les départements, débordés par les besoins de voirie et d'hôpitaux dépensent des sommes infimes pour soutenir quelques associations chères au cœur de quelques conseillers généraux. Les communes au contraire arrivent à consacrer des sommes relativement importantes (jusqu'à 9 % de leur budget) à l'action culturelle. L'idée de conclure des chartes triennales entre elles et l'État est un excellent moyen d'attirer leur attention sur la nécessité pour elles d'explicitier leur politique culturelle. Mais on connaît les difficultés financières des villes, et elles ne seront pas surmontées de sitôt.

Les ménages dépensent de plus en plus pour leur culture et c'est peut-être chez cet agent économique, qui effectue 86 pour 100 des dépenses culturelles de la nation, qu'il y a peut-être le plus d'élasticité potentielle. Comment se fait-il qu'on fasse payer 5 F l'entrée à l'Orangerie où l'on trouve surtout des élégantes qui au sortir de l'exposition prennent le thé pour 5 F, alors qu'à Thoiry, où l'entrée est à 18 F on rencontre une bonne proportion de familles maghrébines et portugaises? Peut-être une nouvelle politique des prix des services culturels est-elle à inventer qui modulerait les prix selon les destinataires. Que la culture soit, comme le disait Jean Vilar, un service public, soit! Mais la SNCF, qui est aussi un service public, fait-elle payer ce qu'elle offre le cinquième du prix de revient? Service public signifie-t-il service gratuit? Enfin, les industries culturelles constituent un vaste domaine inexploré par les agents de l'État alors qu'elles fournissent le marché de plus de 15 milliards de francs sur lequel les Français achètent la majeure partie de leurs consommations culturelles. Peut-être une politique contractuelle vis à vis de ces entreprises, du genre de celle qui permet d'alimenter le Fonds de soutien à l'industrie cinématographique, permettrait-elle d'orienter le marché de façon à donner plus de poids à des productions de qualité au détriment des productions qui déversent, à larges flots, l'anticulture.

La planification à moyen terme devrait pouvoir s'attacher à découvrir parmi les agents économiques, quels sont ceux qui ont des ressources disponibles. Plutôt que des injections massives - mais impossibles - de crédits publics, on pourra préférer des réglementations - possibles - qui réorientent les flux privés.

Définir des cibles limitées

La méthode de planification proposée



Théâtre dans la rue à Troyes (1973) : un transfert culturel effectif vers un autre public.

à celle du coût de la vie, qui tient à la professionnalisation croissante du « métier d'artiste ». Le déficit structurel annuel des établissements culturels varie de 60 à 80 % et paradoxalement, il ne fait que croître avec leur succès.

Enfin, de façon plus conjoncturelle et pour les 3 ans à venir, dans une période qui allie l'inflation à une réduction du taux de croissance de PNB et du budget, les « Affaires culturelles » sont particulièrement mal placées: 1/4 de leur budget va à des établissements autonomes régis par des conventions collectives où les hausses des coûts sont d'un taux bien supérieur à celui de la croissance du

l'on s'interdit de rêver à une toute autre conjoncture politique et financière que celle de 1975, il faut examiner ce que peuvent les différents agents économiques qui interviennent dans la vie culturelle de la nation : État et collectivités locales, ménages, entreprises.

De l'État, il n'est pas difficile de prévoir que ses dépenses ne pourront pas croître plus vite que le produit national et que devant la montée des besoins sociaux (chômeurs, immigrés, handicaps) ou la nécessité de reconverter l'économie, la

(1) Baumol (W.) et Bowen (W.), - Performing arts: the economic dilemma. - New York, 1966.

ici est donc inverse de celle des précédents plans. Au lieu de partir du souhaitable pour arriver au possible, elle propose de bien évaluer le possible avant de choisir dans le souhaitable. C'est au vu de budgets qu'on vérifie la fiabilité d'une proposition. L'approche ici consiste à ne présenter pour le VII^e Plan que des propositions réalistes, c'est-à-dire limitées. On refusera donc des objectifs tels que « accroître le rayonnement culturel de la France » - tonneau des Danaïdes ou vœu pieux - ou « augmenter la diffusion » - c'est-à-dire augmenter les déficits -, et on serrera de beaucoup plus près à la fois la cible visée (telle population et non toute la population) et le type de moyens utilisés (en termes d'alternatives de gestion avec embryon d'analyse coût-avantages). L'absence de politique culturelle explicite conduit à une politique culturelle implicite qui est un vaste porte-à-faux : si l'on excepte les crédits que la nation doit, en première priorité, consacrer à la sauvegarde de son patrimoine pour les générations futures, on s'aperçoit qu'à travers les institutions de diffusion, la majorité des transferts culturels vont à une petite partie de la population qui se trouve déjà privilégiée par les revenus, l'éducation, le domicile et... la culture. Il est vrai que les crédits publics servent principalement à faciliter l'accès à la culture des classes aisées et cultivées. On peut réduire ce porte-à-faux en réduisant la cible : elle peut être faite des jeunes, des vieux, des ruraux, des immigrés, des

enfants des écoles : au Gouvernement de choisir. Mais on ne peut atteindre tout le monde à la fois avec les moyens qui existent, et ceci pour longtemps.

On peut aussi choisir comme cible non le public, mais, comme le font la Grande-Bretagne ou les États-Unis, la création : au Plan de présenter moyens et conséquences attendues, au Gouvernement de décider.

Prévoir, préparer la décision du Gouvernement, ce n'est pas promouvoir une utopie, c'est expliciter des alternatives de gestion, les montrer en pleine lumière, chiffres à l'appui. Tel nous paraît être le premier rôle de la prévision.

Une conséquence secondaire, mais capitale, c'est de permettre, par cette clarté, par la transparence qu'elle introduirait dans la gestion des affaires culturelles, de permettre un réel débat sur la politique culturelle de la France. Débat au Parlement, débat au Conseil économique et social, qui pourrait allonger son titre à cette occasion « Conseil économique, social et culturel » - débat au sein des conseils régionaux, des municipalités, des partis. Bref, lancer, comme la Suède, un grand débat national où la presse exprimerait l'opinion de tous les intéressés, et dont les retombées se feraient sentir sur les budgets nationaux, régionaux, communaux. Voilà ce à quoi une opération de prévision, qu'elle soit dans des lieux consacrés de la planification ou dans les lieux « off », devrait ardemment s'obliger.

A. G.

L'Aménagement du Territoire et la politique culturelle régionale en France

La Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale participe depuis sa création à l'effort de décentralisation culturelle entrepris par les pouvoirs publics.

Cette intervention a concerné aussi bien l'animation que les équipements et elle s'est appliquée selon les principes qui régissent l'action de la D.A.T.A.R. : participation jamais exclusive mais toujours complémentaire à d'autres financements dans une opération; soutien d'actions susceptibles d'avoir un effet exemplaire et d'entraînement pour l'aménagement du territoire.

On sait que le Secrétariat d'État à la Culture a entrepris de mettre en œuvre une politique dite des « chartes culturelles » à travers lesquelles se développera désormais l'action régionale.

Le mécanisme des chartes est articulé sur des participations financières émanant de plusieurs collectivités ou organismes, qui réunissent leur effort pour assurer le financement d'une opération jugée prioritaire par les différents partenaires. Ainsi dès la mise au point de ce dispositif, la D.A.T.A.R. a-t-elle accepté d'apporter son aide à la conclusion de telles chartes, puisqu'elles doivent maintenant exprimer les priorités d'intervention décentralisée du Secrétariat d'État à la Culture.

Comme, toujours en vertu du principe du caractère exceptionnel de ses aides, la D.A.T.A.R. ne peut pas systématiquement aider toutes les chartes culturelles qui seront conclues à l'avenir, un certain nombre de principes ont été retenus

qui servent à guider son intervention : Il doit s'agir d'une :

- grosse opération à effet d'entraînement.
- priorité régionale ou interrégionale reconnue localement, notamment par l'intervention financière du plus grand nombre possible de partenaires : département, région, reconnu également au plan national, en fonction des objectifs de la politique d'Aménagement du Territoire.

- capacité financière de la collectivité locale à tenir les engagements mis dans la charte; cet examen nécessite la constitution d'un dossier financier succinct qui est joint au projet du contrat.

Dès cette année, plusieurs chartes seront aidées par la D.A.T.A.R. et ont déjà bénéficié d'une dotation lors du dernier C.I.A.T. : Toulouse (400 000 F), Dijon (500 000 F). Il reste enfin que, si l'intervention de la D.A.T.A.R. est désormais mieux cadrée dans cette nouvelle politique, la D.A.T.A.R. ne s'interdit pas pour autant de jouer le rôle de catalyseur qui lui est toujours imparti, à l'occasion d'une opération qui pour ne pas faire l'objet d'une charte n'en correspond pas moins aux principes qui ont été évoqués plus haut.

Au total, il faut voir dans le volume des sommes prélevées sur le F.I.A.T. pour des actions culturelles la volonté affichée par la Délégation d'apporter une contribution caractéristique aux efforts déployés pour améliorer ce qu'il est convenu d'appeler la qualité de la vie et dont l'action culturelle reste le domaine privilégié.