

## Les politiques culturelles en proie au discours économique

Xavier Dupuis  
Université Paris Dauphine

Directeur du Master « Management des organisations culturelles »

Conférence à l'Ecole Nationale d'Administration

*(Document de travail)*

Octobre 2013

Les économistes ont largement ignoré – pour ne pas dire dédaigné voire rejeté - le secteur culturel jusqu'à une période très récente et que le rapprochement des arts, de la culture et de l'économie est un phénomène qui ne s'est véritablement développé qu'au cours des deux dernières décennies. Dans tous les pays, ce qui justifiera l'engouement - apparemment subit - des économistes pour la culture, ce sera l'appel qui leur sera adressé pour légitimer l'apport de fonds publics.

Ce sera déjà le cas aux Etats-Unis pour la fameuse étude, à bien des égards fondatrice de l'économie de la culture, de Baumol et Bowen (1966), ce le sera encore davantage à la fin des années 70 face à la vague libérale qui portera Ronald Reagan à la Maison blanche.

Ce sera aussi le cas en France, dans un contexte non plus de restrictions budgétaires mais au contraire d'abondance, quand il faudra à partir de 1981 légitimer l'accroissement considérable des moyens du Ministère de la culture.

### Première partie

#### De l'économie à la gestion de la culture

##### *Culture et économie : un rapport historiquement ignoré et dénié*

La première raison du manque d'intérêt flagrant de la part des économistes pour la culture est sans conteste la trop grande proximité du politique : les arts, pour beaucoup d'entre eux, sont nés, se sont développés à la cour et ont bénéficié au fil des siècles de la magnificence des princes et de la générosité républicaine, obtenant protection et soutien financier. La France est à cet égard un pays exemplaire puisque l'intervention de l'Etat dans le domaine culturel a été permanente depuis quelque cinq siècles et ce, sans rupture dans ses principes et modalités à savoir, la recherche du prestige et de l'excellence. Cette logique a privilégié la création d'institutions avec une prédilection marquée pour le « geste » architectural (des châteaux de Chambord et de Versailles jusqu'aux récents grands travaux présidentiels de François Mitterrand : Grand Louvre, nouvelle Bibliothèque de France, Opéra Bastille, Cité de la musique...).

La Révolution elle-même n'amena aucun bouleversement dans cette logique. Plus encore, elle systématisera le schéma de la « pyramide » (une institution-phare parisienne vers laquelle sont sensées converger des institutions-répliques implantées en région). Ainsi, tandis que les institutions royales devenaient nationales, on créait le Musée du Louvre ou encore le Conservatoire national supérieur. Certes, dans la foulée des Lumières, le principe du partage par le plus grand nombre, ce qui deviendra plus tard la « démocratisation », s'inscrit dans le discours politique des révolutionnaires mais rappelons que le Musée du Louvre à peine créé fut fermé pour le grand public...

Le Ministère de la culture créé en 1959 assumera totalement cet héritage historique et les successeurs d'André Malraux, son fondateur, ne dérogeront pas en poursuivant une logique cherchant à concilier d'une part l'excellence et le prestige, et d'autre part, l'idéal de la démocratisation.

D'un point de vue économique, les arts relevaient donc historiquement, pour une large part, de la sphère étatique non-marchande. Or, du célèbre « laissez-faire, laissez-passer » des physiocrates à la notion de contrôle des fonctionnaires par l'intérêt général développée par Keynes, les économistes se sont toujours méfiés des structures à but non lucratif. De surcroît, les arts étaient volontiers assimilés au luxe, voire à la frivolité... Autant de bonnes raisons pour les économistes pour les ignorer - ou du moins - pour les considérer comme "hors champ".

Par ailleurs, il faut rappeler que le Ministère de la culture n'a disposé depuis sa création, et jusqu'à 1981, que de crédits très limités. Plus encore, après les années « constitutives » de la période Malraux, il a connu au cours des années 70 une érosion de ses moyens d'actions<sup>1</sup>. Ravalé au rang de secrétariat d'Etat, tour à tour, « culture », « culture et communication », voire « culture et environnement », il ne pouvait y avoir en l'absence d'une volonté politique claire en sa faveur qu'un repli de l'administration sur son « cœur de métier » c'est-à-dire l'entretien du patrimoine national constitué par les grandes institutions héritées du passé dans les domaines traditionnels des beaux-arts, que ce soit le spectacle vivant, les musées ou les monuments historiques.

Même si le ministère n'était pas absent du domaine du cinéma, ou encore du livre, le champ des industries culturelles échappait dans sa très grande part à sa vision. Le disque, par exemple, frappé du taux majoré de TVA à 33,33 %, réservé aux produits de luxe, était considéré comme relevant du show business et donc étranger au champ de compétences ministériel. Seul, le Service des études et de la recherche (SER) qui était issu du mouvement de la planification, posait les premières pierres d'une approche économique du secteur en publiant dès 1970 des « comptes culturels » et en initiant des études consacrées aux industries culturelles (cinéma, livre, disque). Mais quand on parle alors d'emploi dans la culture, on raisonne essentiellement en termes de « postes », donc de fonction publique : ce n'est qu'en 1979, au SER, que s'amorcera - en interne - un début de réflexion sur la notion d'emploi culturel.

Par ailleurs, beaucoup de professionnels étaient, pour leur part, pris au piège de leur activisme politique et de leurs liens de dépendance à l'égard du ministère : une dépendance financière mais aussi une dépendance en termes de reconnaissance et de légitimité. Il est vrai que dans le secteur culturel subventionné l'expression « artiste de gauche » relevait alors presque du pléonasmе. L'influence rémanente du Parti communiste, en particulier dans les domaines du

---

<sup>1</sup> On était alors bien loin du débat sur le 1 % du budget de l'Etat, le seuil psychologique étant au cours de ces années 70 de 0,50 %. Après avoir dépassé ce seuil de façon éphémère, le ministère verra son budget rogné jusqu'à 1981.

théâtre et de l'action culturelle, contribuait à ériger en postulat l'équation : économie = capitalisme = droite = adversaire. L'art et l'argent ne pouvaient donc pas cohabiter : les subventions étaient une contribution due au service public. Leur gestion ne pouvaient pas prêter à discussion car on n'y aurait vu qu'une attaque politique sournoise.

Il n'est donc pas étonnant que, de leur côté, les économistes ignoraient peu ou prou le secteur culturel. D'ailleurs, la culture demeurait une entité non saisissable pour l'INSEE. Quant aux universitaires manifestant un intérêt, ils se comptaient sur les doigts d'une seule main, le nombre de thèses en économie se réduisant à deux jusqu'à 1981 : Leroy (1977) et Dupuis (1981).

### *Le discours autour de la dimension économique : une véritable stratégie de légitimation*

Si à bien des égards Jack Lang a développé une action politique dans la continuité de celle de ses prédécesseurs, le discours sur la dimension économique du secteur culturel, qu'il a tenu dès son arrivée au Ministère de la culture, a donc constitué une rupture majeure avec tout ce qui avait précédé. Rupture pour le ministère qui, jusque là, était largement replié sur ses seules préoccupations administratives. Rupture encore plus radicale pour nombre de professionnels pour qui l'économie ne pouvait pas - par définition - concerner l'art et la culture. Au total, une rupture que, seul, un ministre de gauche qui allait par ailleurs disposer de moyens budgétaires sans précédents, pouvait oser...

C'est dans un contexte de crise économique violente avec un chômage galopant que le discours de Jack Lang va s'inscrire. Mais, il s'inscrira aussi dans un moment qui verra le secteur culturel passer de la névrose à l'euphorie de l'accession au pouvoir après 25 ans d'opposition. Un moment où il passera de la pénurie à l'abondance puisque, d'emblée, le budget du ministère de la culture est multiplié par deux. Ce discours, et c'est ce que les médias mettront évidemment en avant, s'appuiera sur des slogans (« Culture et économie, même combat ! », « La culture, c'est le pétrole de la France ! ») mais au-delà, il s'appuiera sur une véritable argumentation et se concrétisera par des actions.

L'argumentation qui sera développée aura évidemment pour objectif de légitimer l'accroissement des fonds publics car si le doublement du budget représente une remise à niveau, amorcer une dynamique budgétaire sur long terme réclame des arguments à opposer au Ministère des finances qui demeure un ennemi historique irréductible du Ministère de la culture. Cette argumentation s'articulera autour de l'idée « la culture est pourvoyeuse de croissance » et se déclinera pour l'essentiel autour de trois thèmes :

- Culture et emploi : le secteur culturel est réputé être fortement créateur d'emplois et attractif pour les jeunes.
- Culture et innovation : le secteur culturel est le laboratoire de la société de demain où se libèrent les formes d'expressions mais où se forgent aussi de nouveaux rapports sociaux (voir les illusions en matière de radios libres, de proximité qui accompagnent la fin du monopole public de radio-télé-diffusion...), où on s'accapare des nouvelles technologies (voir alors les fantasmes sur le minitel, sur le câble...). Le secteur culturel à travers ses « nouvelles entreprises » préfigure un autre modèle économique et illustre les concepts de « tiers secteur » ou d'« économie sociale » jusqu'au mythe du « nouvel entrepreneur culturel »...
- Culture et développement local : la culture c'est qui donne vie au développement

économique mais elle est aussi constitutive de ce développement et peut représenter un atout majeur pour les régions défavorisées, victimes de la crise, en quête de rebond.

Ce discours est déterminant pour la classe politique car si le ministère peut jouer un rôle moteur, il doit voir son action relayée - et si possible amplifiée - par les collectivités territoriales alors même que la décentralisation va être mise en œuvre et la région (en tant qu'entité politique et administrative), créée : et pour ce faire, sera propagée l'idée selon laquelle, la culture, c'est du développement, un supplément d'âme, mais aussi un vecteur d'image, un champ de communication valorisant pour les élus locaux...

La décentralisation ne fait qu'amplifier un mouvement qui s'est amorcé dans les années 70, puisque dès le milieu de celles-ci, chartes de développement culturel (1975-1981) et conventions (quelque 1500 entre 1982 et 1993), relayées par les contrats de plans Etat-régions depuis 1984 et les contrats de ville (depuis 1991) avaient déjà institué des mécanismes contractuels réunissant collectivités locales et Etat. Salles de spectacle, orchestres, musées, conservatoires et médiathèques sont ainsi entrés dans le *jeu de catalogue* que poursuivent les élus à la recherche de supports d'image et de réalisations "visibles" et "positives" pour leurs électeurs, et la culture est venue à point nommé remplacer le sport qui avait donné lieu à des investissements massifs dans les années 60 à 70 et les années 80-90 auront vu un énorme accroissement de l'intervention des collectivités territoriales dans le financement de la culture (leurs dépenses ont été multipliées par 2,5 entre 1978 et 1993 en francs constants).

L'objectif est donc clair : il s'agit d'ériger le Ministère de la culture au rang de « grand ministère » - et le Ministre au rang de « grand ministre » - selon la logique simple qui veut qu'un grand ministère doit avoir une vocation économique et que, dans un contexte de crise, il sera d'autant plus grand qu'il couvrira un secteur dynamique, générateur de croissance et créateur d'emplois. Mais un grand Ministère de la culture, c'est aussi un ministère qui doit rompre avec l'image du ministère des beaux-arts, du luxe, du superfétatoire. L'insertion dans l'économie, c'est aussi l'insertion dans la vie quotidienne, c'est aussi étendre la reconnaissance ministérielle par l'octroi du label « culturel » et, ainsi, élargir son champ de compétences à des domaines plus proches d'une majorité de citoyens (rock, bande dessinée, design, et même mode et gastronomie). Une logique qui trouvera son aboutissement dans ce que certains nommeront le « tout culturel », la médiatisation, les fêtes (dont la Fête de la Musique sera la première).

Tout ce discours se révélera particulièrement efficace et confèrera à la dépense publique en faveur de la culture une légitimité reconnue par tout le corps social. Contre toute attente, les professionnels du secteur culturel s'empareront et s'approprièrent également le discours par opportunisme et/ou pensant y trouver une nouvelle légitimité.

Rétrospectivement, il est donc facile de voir là toutes les composantes d'une stratégie au service d'un grand dessein et d'ambitions personnelles. Pourtant l'ensemble relève probablement davantage de la mise en forme d'une action dictée par l'urgence du quotidien - qui s'est construite pour partie d'elle-même - que d'une véritable stratégie de long terme, préméditée, clairement réfléchie et bâtie.

Tout le ministère se mobilisera et les actions seront nombreuses et conséquentes : la loi sur le prix unique du livre, la création de l'IFCIC et des SOFICA, la reconnaissance des industries culturelles (le disque bénéficie par ailleurs du « plan son »), la loi de 1985 sur le droit d'auteur reconnaissant des droits voisins et des droits dérivés qui conduiront à générer de nouveaux flux

financier mais aussi une ambitieuse politique d'aide à l'emploi et à la gestion des entreprises culturelles avec le programme des Emplois de développement culturel (EDC) et la création de l'AGEC (qui peut être qualifiée d'emblématique tant elle symbolise toute la problématique et qu'elle est lancée dès l'accession au pouvoir) et dont l'OGACA, avec quelques autres structures, est l'héritière.

Il y aura parallèlement émergence d'un intérêt pour l'économie de la culture avec études et colloques <sup>2</sup>... Dans le domaine universitaire, se développe ainsi à partir de ce début des années 80 un mouvement significatif. Une association, l'ADDEC (Association pour le développement et la diffusion de l'économie de la culture) verra le jour dès 1983. Une Fédération européenne des associations pour l'économie de la culture (FEDAEC) sera créée en 1993<sup>3</sup>. De nouvelles thèses apparaissent...

### *Se gérer : une exigence croissante*

Le discours sera cependant en grande partie laissé de côté dès 1984 alors que la rigueur budgétaire succède à l'euphorie du 10 mai 81 (même si, grâce au soutien présidentiel, le Ministère de la culture est épargné). Mais le consensus en faveur de la dépense publique obtenu, le discours politique sur l'économie de la culture cède alors la place à un discours administratif et gestionnaire. Celui-ci imprénera de plus en plus les pratiques des professionnels confrontés aux exigences des tutelles qui deviendront plus fortes avec notamment l'apparition de normes en termes de ratios : par exemple, pour le théâtre, 20 % de recettes propres affichés comme témoin d'une « bonne » gestion dès 1985... Et, en réponse, le milieu culturel intégrera de plus en plus les impératifs de la gestion et entamera un processus de professionnalisation des fonctions d'administration et de gestion.

Après l'échec de la Gauche aux élections législatives de 1986, la période qui conduira François Mitterrand à cohabiter avec un gouvernement de droite (1986-1988) ne verra pas de nouveau souffle donné au discours sur l'économie de la culture. Ces deux années ne seront pourtant pas neutres pour ce rapport à l'économie nouvellement forgé. En effet, le nouveau ministère affiche comme préoccupation majeure le développement du mécénat. Or, le mécénat culturel confine encore à l'anecdotique. Pour les professionnels, l'entreprise-mécène est perçue comme potentiellement dangereuse, elle fait indéniablement peur, et la démarche, d'obédience libérale, mène à la résurgence des antagonismes d'avant 1981. Le budget du ministère est par ailleurs rogné. Ce ne sera pas suffisant pour que, sur le terrain, il y ait des conséquences visibles. Mais on avait connu des accroissements importants toutes les années précédentes : la dynamique budgétaire initiée en 81 est donc brisée. La brutale réalité des choses s'impose aux professionnels : alors qu'ils ont souvent accompli des efforts significatifs pour mieux se gérer, il n'en demeure pas moins que les subventions résultent d'une enveloppe budgétaire et du bon vouloir politique. S'envole la légitimité qu'ils avaient cru trouver dans le discours économique et gestionnaire qui se retourne contre eux puisqu'on leur demande de faire encore plus parce qu'il y a un peu moins.

Enfin, le rôle croissant des collectivités territoriales dans les financements et son corollaire, la diminution de la toute-puissance du ministère, font prendre conscience aux professionnels

<sup>2</sup> Notamment « L'économie du spectacle vivant et l'audiovisuel » à Nice en 1984, la « Conférence internationale de l'économie de la culture » à Avignon en 1986.

<sup>3</sup> Rappelons que s'était créée, aux Etats-Unis, en 1978, l'*Association for Cultural Economics*, devenue aujourd'hui l'*Association of Cultural Economics International* qui publie le *Journal of Cultural Economics*.

qu'ils doivent désormais s'inscrire dans un cadre aux partenaires multiples, ce qui implique la multiplication des démarches et des dossiers auprès de pouvoirs n'ayant pas forcément les mêmes objectifs, les mêmes usages, et donc, les mêmes exigences et les mêmes critères d'appréciation.

C'est alors le sentiment d'avoir été piégé » qui transparaît souvent et, à partir de ce moment, on entendra de moins en moins de professionnels célébrer le mariage entre économie et culture mais, en revanche, de plus en plus nombreux seront ceux qui dénonceront un contexte procédurier, paperassier et éminemment bureaucratique ... Des propos qui se sont amplifiés depuis.

Le retour de Jack Lang en 1988 ne verra pas le discours sur l'économie de la culture revenir sur le devant de la scène comme si l'argument n'était plus utile car déjà compris et assimilé. Ses successeurs agiront de même. En revanche, au niveau local, la dimension économique est souvent mise en avant à travers le thème de l'emploi et des « retombées économiques ».

Mais, dans le même temps, le discours gestionnaire ne fait que s'amplifier et se traduit aujourd'hui par la volonté d'imposer des outils de plus en plus techniques tels que comptabilité analytique et contrôle de gestion et le souci de lier les financements à des obligations de résultats dans le cadre de chartes ou de contrats d'objectifs.

En France, l'économie de la culture est ainsi née en réponse à une demande sociale émanant des pouvoirs publics et, dans une moindre mesure, des milieux professionnels. Mais qu'en est-il aujourd'hui des réponses apportées face aux interrogations soulevées par les problèmes endémiques de financement des activités culturelles et cette quête récurrente de légitimité ?

## **Deuxième partie**

### **La politique culturelle « à la française » à l'épreuve des faits**

#### ***Un secteur culturel en crise***

Il est vrai qu'ayant été érigé au rang de priorité gouvernementale de 1981 à 1993 et après avoir bénéficié d'une formidable augmentation des concours publics, le secteur culturel réclame aujourd'hui encore plus d'argent selon une logique d'économie explosive qui ne cesse de créer de nouveaux besoins en termes de soutien financier comme l'illustre parfaitement le conflit des intermittents du spectacle. Dans le même temps, force est de constater que les publics ne se sont pas rués vers les institutions culturelles et, de toute évidence, elles sont par conséquent économiquement toujours fragiles, peut-être plus qu'hier. Le secteur culturel subventionné n'est d'ailleurs pas le seul à connaître des problèmes économiques récurrents. Les industries culturelles – au-delà de la question de leur devenir dans les négociations de l'Organisation mondiale du commerce - sont aujourd'hui confrontées à une crise structurelle, rendue précipitée par l'évolution des technologies de numérisation. Si le disque est pour l'instant le secteur le plus touché, le cinéma et l'écrit sont aussi appelés sans aucun doute à des mutations profondes.

Le poids croissant des prélèvements obligatoires opérés sur l'économie et l'impératif de la réduction des déficits budgétaires mènent les finances publiques à l'impasse et, à l'avenir, il est certain que les subventions ne pourront pas continuer à alimenter avec autant de constance un

secteur culturel qui génère chroniquement l'accroissement de ses besoins. Certes, si on cherche aujourd'hui à dresser un bilan, on pourra constater que, pour l'instant, la culture n'a pas été sacrifiée. Pourtant, il ne fait pas de doute que les politiques culturelles volontaristes et fortes appartiennent au passé.

Le retour en force des valeurs libérales qui a pour corollaire la remise en cause radicale de l'*Etat-Providence* qui s'était développé de façon spectaculaire dans la foulée de la croissance soutenue qu'ont connu les pays industrialisés dans les années 50 à 70. Les critiques - pour certaines particulièrement virulentes - n'ont pas manqué d'être adressées à l'encontre de l'action des pouvoirs publics. Nombre de biais ont été ainsi dénoncés, prenant la forme d'un véritable réquisitoire : bureaucratie, inefficacité, improductivité, dirigisme, échec de la politique de démocratisation... Les conclusions et préconisations des économistes libéraux sont connues : désengagement de l'Etat, retour à des mécanismes de marché, mise en concurrence ou, pour le moins, mise en place de systèmes de contrôle stricts...

Mais ce qui peut se résoudre dans le domaine concurrentiel - qui a vocation à dégager du profit - par une seule mesure technique de privatisation ou d'ouverture du marché à de nouveaux opérateurs, soulève des interrogations multiples quand le secteur concerné semble a priori ne pas pouvoir survivre sans subvention et où une logique de service public est à l'œuvre. De surcroît, le contrôle est encore rendu plus difficile et la détermination du « prix à payer » par la collectivité (c'est-à-dire le montant des fonds publics nécessaires) rendue très floue - donc discutable - quand l'activité appartient à un champ fortement innovant où la dimension qualitative est fondamentale : les secteurs de la santé, de la recherche et de la culture en sont les meilleures illustrations. Il n'est donc pas étonnant que les concepteurs de politiques culturelles soient, dans tous les pays et particulièrement en France, quelque peu désorientés et à la recherche de nouveaux objectifs et de nouveaux modes d'intervention. Et, il est tout aussi peu étonnant que les préoccupations d'efficacité et de gestion de même que le principe de l'obligation de résultat se généralisent. Le consensus, forgé par Jack Lang, et encore aujourd'hui tangible dans la société française, résiste-t-il à l'analyse économique ?

### *Une légitimité fragile du point de vue économique*

Ce qui peut paraître étonnant, c'est que la première analyse économique sérieuse s'intéressant à la culture (Baumol et Bowen<sup>4</sup>) se soit, elle aussi, emparée du postulat de l'improductivité des activités culturelles. Pire encore, celles-ci - d'après le modèle de croissance inégale de Baumol<sup>5</sup> sont un frein à la croissance, ce qui va à l'encontre du plaidoyer en faveur de la reconnaissance de l'apport des arts et de la culture au développement. Quel paradoxe puisque le fameux modèle de Baumol est considéré comme étant la véritable pierre fondatrice du courant que l'on nomme aujourd'hui *économie de la culture*... Or, ce modèle est contestable à plusieurs égards, les hypothèses le sous-tendant étant fortement réductrices. Sans entrer dans le détail, rappelons que les coûts sont réduits aux seuls coûts salariaux alors même que le développement du secteur progressif repose sur le recours croissant à des techniques économisatrices de travail. Non seulement il semble bien difficile d'omettre les coûts en capital dans le secteur progressif dont

---

<sup>4</sup> William Baumol et William Bowen, Performing arts : the economic dilemma, New York, Twentieth Century Fund - MIT Press, 1966

<sup>5</sup> William Baumol. The Economics of Unbalanced Growth. American Economic Review, juin 1967.

la croissance repose sur la substitution capital/travail, mais il semble tout aussi difficile de les évacuer du secteur archaïque<sup>6</sup>.

Quant à l'hypothèse selon laquelle les ménages affectent une part constante de leurs dépenses de consommation à l'acquisition de biens et de services produits par le secteur archaïque, bien que présentée comme presque *secondaire*, elle est en réalité fondamentale puisque, sur elle, reposent totalement le *déficit structurel* et la disparition tendancielle du secteur archaïque. Elle occulte pourtant le fait que, dans le modèle, les prix des produits du secteur archaïque évoluent au même rythme que le pouvoir d'achat des consommateurs. Celui-ci devient, d'ailleurs, de plus en plus important puisque les prix des produits du secteur progressif sont stables alors que chacun – dans le modèle – bénéficie de l'accroissement continu de sa rémunération. En présence de cet effet revenu, la diminution de la consommation des biens archaïques n'est pas inexorable. Du reste, nombre d'activités économiques archaïques au sens de Baumol survivent sans aide publique et plusieurs études montrent que la hausse du pouvoir d'achat se traduit par une augmentation de la part des dépenses culturelles dans le budget des ménages, l'élasticité-revenu étant forte (Maresca et Pouquet, 2000).

Ce modèle ne saurait donc expliquer tous les ressorts économiques de la vie culturelle. Il présente surtout le défaut de situer les problèmes au niveau de l'offre en pointant la nature du produit alors que sa clef de voûte réside dans l'hypothèse portant sur l'élasticité de la demande. En résumé, on aborde l'économie du secteur culturel trop souvent *à l'envers* et l'analyse de la croissance inégale est plus la constatation d'une tendance historique (un déséquilibre croissant entre l'offre et la demande de marché) que son explication. Evidemment, si elle jouit d'une très grande popularité auprès du secteur culturel c'est qu'on a retenu que la première partie du modèle, croyant à tort y trouver la légitimation de l'intervention de l'Etat et, par conséquent, des subventions. Pourtant, rien n'est plus faux. William Baumol et William Bowen l'écrivent d'ailleurs de façon parfaitement claire dans leur ouvrage<sup>7</sup>. Le bon sens veut qu'un déficit (fusse-t-il structurel) n'a jamais donné droit à une subvention.

Il va sans dire que la question de la légitimité des subventions préoccupe cependant Baumol et Bowen puisqu'ils lui consacrent dans leur ouvrage un chapitre entier, *On the Rationale of Public Support*. Pour eux, la légitimité est à rechercher hors de la sphère quantitative<sup>8</sup>. Ils entament alors un plaidoyer qui reprend comme premier argument la démocratisation des arts. Ils invoquent aussi la nécessaire éducation des jeunes générations. Mais ces arguments sont de faible portée car ils supposent que l'art est une *bonne chose* à laquelle chacun aspire

---

<sup>6</sup> Dès 1972, J. D. Hilferink, constatait, sur le cas du théâtre néerlandais, que les coûts non salariaux étaient, de 1959 à 1969, davantage responsables de l'accroissement des dépenses que les coûts salariaux. Une observation qui a depuis été confirmée par d'autres travaux (Kolarik, 1990).

<sup>7</sup> "L'insolvabilité *per se* ne fonde pas légitimement l'intervention publique. Il ne fait pas de doute que quand l'automobile est apparue, elle a provoqué une catastrophe financière parmi les fabricants de diligences. Pourtant, aujourd'hui, il est difficile de penser qu'il eut fallu alors subventionner cette industrie. La raison en est claire : si les consommateurs n'ont pas accordé suffisamment de valeur aux diligences pour en acheter à un prix élevé et en quantité suffisante pour que la production puisse continuer. Les producteurs étaient condamnés à disparaître. Ils sont tombés sous le coup de la sanction du marché qui veut que seuls les biens et les services qui répondent à une demande peuvent être produits." (p.377)

<sup>8</sup> "Si les arts reçoivent des fonds publics, il est très important d'expliquer pourquoi le spectacle vivant entre dans cette catégorie d'activités privilégiées qui sont dispensées de la sanction du marché. La bonne réponse, il faut en convenir, ne peut pas être formulée en termes matérialistes. Elle doit plutôt être formulée en des termes faisant appel à des concepts plus subtils et moins tangibles tels que la valeur inhérente de la beauté ou l'ineffable contribution de l'esthétique. Pour l'homme de la rue, cependant, il ne s'agit pas d'une réponse satisfaisante. Il est vrai qu'il y a là des résonances qu'il pourrait à juste titre considérer comme dangereuses : paternalisme, dirigisme, violation de la souveraineté du consommateur." (p.377)

naturellement. L'argumentation en faveur de l'intervention des pouvoirs publics est à rechercher ailleurs comme le suggèrent Baumol et Bowen quand ils avancent l'idée que le spectacle vivant est proche des *biens publics* et qu'il est, en réalité, un produit mixte, *semi-public*. Le débat se pose ici en termes d'économie publique.

En économie publique, de façon générale, on reconnaît à l'Etat le droit, voire le devoir, d'intervenir dans quelques cas précis où le marché est pris en défaut, notamment les cas de monopole ou de rendements croissants. Il va de soi que ces deux cas de figure ne sont pas de secours pour l'économiste cherchant à légitimer les subventions en faveur des arts. Souvent, les professionnels de la culture invoquent pour leur part la notion de *biens ou services publics* (ou *collectifs*) pour légitimer les subventions. En France, on a ainsi institué la notion de *service public* dans les domaines du théâtre, de la musique ou de l'audiovisuel. Pourtant, une fois de plus, le débat dans une perspective économique n'est pas clos. Précisons en effet que si une vision nominaliste en théorie institutionnelle conduit à considérer qu'un bien est public à partir du moment où l'Etat a décidé de le produire ou de le faire produire sous sa direction, on distingue couramment en économie les biens publics à partir de leur nature en référence à des critères précis. Or, l'immense majorité des productions culturelles ne répond pas à la définition. C'est pourquoi, il faut puiser une autre argumentation dans les *biens sous tutelle* ou *les effets externes* (qui étaient déjà reconnus par Adam Smith dans le secteur culturel).

Il est vrai que l'argument des effets externes a toujours été placé en premier rang pour légitimer l'intervention publique dans les domaines de l'éducation et de la santé en avançant l'idée que tout le monde gagne à vivre dans une société plus instruite et en meilleure santé. Pourquoi pas plus cultivée ? Le pas est facile à franchir. Un pas que franchissent Baumol et Bowen quand ils attirent l'attention du lecteur sur le prestige que gagnent villes et nations à disposer d'institutions culturelles de très haut niveau, quand ils en appellent, enfin, aux générations futures et à la dimension éducative et patrimoniale des arts. Reste à savoir qu'elle est l'influence réelle des arts et de la culture sur l'environnement social et économique. La culture participe à l'économie locale mais aussi à la constitution du *lien social*. Les arts peuvent contribuer également à donner à une ville une image de marque qui pourra jouer pour une entreprise un rôle dans sa décision de s'y implanter... Si tout cela peut se comprendre intuitivement, pour les économistes, il est bien difficile - il faut l'admettre - de le démontrer de façon parfaitement convaincante. Il est, en effet, impossible d'isoler ces effets externes culturels au sein de l'entrelacs des interactions qui construisent un tissu social et économique. Il leur est encore plus difficile, dans le cadre d'un processus d'aide à la décision, de démontrer qu'un projet culturel a un impact économique supérieur à un projet non culturel qui, par nature, a une vocation purement économique.

Force est de constater qu'il s'agit là d'une argumentation qui ne va dans le sens d'une légitimation que si l'on retient - à nouveau - l'hypothèse que les arts sont une *bonne chose* qui devrait être partagée universellement pour le bien de tous.

Dans une conception socio-politique, l'Etat en fin de compte est le gardien de l'intérêt général. Reconnaissons-le, le concept d'intérêt général est des plus flous, mais c'est en son nom que l'on considérera qu'il est de la mission de l'Etat de fournir certains types de biens dont la nature socio-politique est telle que les agents économiques individuels n'ont pas conscience de leur importance (notamment de l'ampleur des effets externes). Le marché ne prenant en compte que les intérêts individuels, cela implique que *l'optimum marchand* (au sens de Pareto) est inadmissible comme objectif social : le marché ne peut que satisfaire les besoins individuels mais ne participe en rien à la poursuite du bien commun qui est une notion étrangère aux consciences individuelles... L'incertitude ou l'insuffisance d'information, voire l'irrationalité des

consommateurs, auraient donc pour conséquence que certains biens ne seraient pas estimés à leur juste valeur à travers les préférences individuelles. L'Etat, par définition, mieux informé et rationnel, aurait alors la charge de les prendre sous sa tutelle pour les produire et les faire consommer de la meilleure façon. Evidemment, cette *théorie de la contrainte* a suscité des critiques violentes : on a ainsi parlé tout à tour de conception *schizophrénique* de l'individu et d'autoritarisme éthique.

Renvoyer l'argument *des biens sous tutelle* au domaine politique remet clairement les choses à leur place : en matière culturelle, la responsabilité des pouvoirs publics ne peut se légitimer qu'au nom de l'intérêt collectif, c'est-à-dire au prix d'une profession de foi que l'économiste est peu capable d'étayer. L'économiste - et ce n'est pas une surprise - entre alors de plein pied sur le terrain du politique.

Si on voulait jouer le rôle d'avocat du diable, on pourrait même argumenter en faisant remarquer que le jeu du marché révèle les préférences des consommateurs et que les subventions aux institutions culturelles résultent, par conséquent avant tout, d'une action de *lobby* de la part du groupe d'individus qui, minoritaire dans la société, souhaite bénéficier de la production de ces institutions sans en payer le véritable prix. Les produits culturels les plus largement subventionnés - car les plus coûteux - ne s'adressent-ils pas en premier aux catégories sociales les plus privilégiées dont les représentants détiennent le pouvoir ? Les subventions sont alors alimentées par la fiscalité, c'est-à-dire par l'ensemble de la société dont l'immense majorité ne s'intéresse pas aux productions culturelles mais pour laquelle on suppose - au nom de l'universalité de l'art et de la culture - que potentiellement elle est intéressée afin de légitimer la socialisation des financements. La démocratisation ne serait alors qu'un faux argument basement démagogique, un alibi, ce qui expliquerait que cet objectif majeur des politiques culturelles - du moins au niveau de son affichage - ait enregistré globalement un échec.

Certes, cette argumentation est cynique, d'aucuns la jugeront outrancière. On ne peut pas cependant l'évacuer en bloc.

Il est évident que tout le débat de la légitimité des subventions repose sur la dualité élitisation/démocratisation. Cela n'est guère surprenant : toutes les politiques culturelles ont toujours affiché une volonté délibérée de démocratisation et les subventions ont toujours été considérées comme un moyen pour élargir le public, pour démocratiser.

### ***La question des publics : la démocratisation mise en doute***

La démocratisation, comprise comme l'accès pour le plus grand nombre aux disciplines artistiques<sup>9</sup>, est un objectif fondateur des politiques culturelles depuis la Révolution et il a été réaffirmé avec force par le Ministère de la culture au cours de ces dernières années. Cependant, les chiffres ne semblent pas témoigner de résultats à la hauteur des ambitions affichées<sup>10</sup>.

72 % de la population âgée d'au moins 15 ans déclarent n'avoir jamais assisté de leur vie à un concert de musique classique, 81 % à une représentation lyrique, 68 % à un spectacle de danse,

---

<sup>9</sup> Conformément au décret de 1959 relatif aux attributions du Ministère des affaires culturelles : « rendre accessibles au plus grand nombre les oeuvres capitales de l'humanité, et d'abord de la France, d'assurer la plus vaste audience à notre patrimoine culturel, de favoriser la création des oeuvres de l'art et de l'esprit et de développer les pratiques artistiques ».

<sup>10</sup> Source : Olivier Donnat, *Les pratiques culturelles des Français*, Ministère de la culture, Département des études et de la prospective, la Documentation française

43 % à un spectacle de théâtre. 23 % déclarent n'avoir jamais fréquenté de musée, 29 % de monument historique. 9 % auraient assisté à un concert de musique classique dans les 12 derniers mois contre 3 % pour l'opéra, 8 % pour la danse et 16 % pour le théâtre. 33 % auraient visité au moins un musée, 30 % un monument historique.

Ajoutons que l'intensité de la pratique est encore plus discriminante. Retenir comme critère d'assiduité un nombre minimum de trois fois dans l'année écoulée conduit à diviser les publics par deux, et souvent par trois. A peine 3 % déclarent ainsi avoir assisté à au moins 3 concerts de musique classique dans les 12 derniers mois. Le chiffre pour l'opéra est si faible qu'il n'est pas significatif au niveau statistique. Moins de 7 % déclarent avoir assisté à au moins 3 spectacles de théâtre. 11 % ont visité au moins 3 musées, quelque 17 %, au moins 3 monuments historiques... Les chiffres concernant le spectacle vivant sont par ailleurs cohérents avec ceux relatifs aux pratiques audiovisuelles : le disque classique, par exemple, pèse aujourd'hui à peine 4 % du marché du disque en France alors qu'il en représentait au début des années 80 quelque 14 %.

De surcroît, ces publics minoritaires se recoupent largement et une grande partie de la vie culturelle repose sur 10% des Français, les plus familiers des équipements culturels, qui représentent plus de la moitié des entrées dans les salles de concert et des musées et environ 60 % de celles des théâtres. En termes de dépenses, cela se traduit évidemment par une aussi forte concentration puisque les 10 % des ménages les plus dépensiers en matière culturelle représentaient à eux-seuls plus de 42 % des dépenses culturelles des ménages français. Ces ménages « gros consommateurs » consacraient ainsi en moyenne 8,5 % de leur budget à des achats culturels, contre 3,5 % pour l'ensemble des ménages<sup>11</sup>.

Face à un tel constat, l'idée que la culture est trop coûteuse pour un grand nombre de consommateurs potentiels, en particulier des jeunes, est commune et souvent présentée comme étant au cœur du problème plus général de la démocratisation. De multiples initiatives en matière tarifaire ont été ainsi prises au cours de ces dernières années par l'Etat et de nombreuses collectivités territoriales (notamment à travers la création de « cartes » ou « chéquiers »). L'éventail de ces mesures est très large, allant de la gratuité totale à la réduction. Mais cet engouement pour ces nouvelles dispositions tarifaires que l'on constate depuis ces dernières années pose question. En effet, la situation du secteur culturel subventionné est aujourd'hui plus que jamais paradoxale puisqu'on y invoque l'élargissement des publics au nom de la légitimation des subventions - et en la matière le discours est récurrent et incantatoire - alors même que le tassement, voire la réduction, des concours publics obligent les institutions culturelles à réviser leurs politiques tarifaires afin de tendre vers la maximisation de leurs recettes propres au risque de perdre une part de leur audience.

Il est vrai que, longtemps, les pouvoirs publics, convaincus de la *toute puissance de l'art* et de la capacité *naturelle* de chacun d'y accéder, ont négligé le public. Cet état de fait était à la fois la cause et la conséquence d'une sous-estimation sinon d'une ignorance complète des obstacles symboliques - et non matériels - qui limitent l'accès de la plupart à la culture. La mise en évidence de ces obstacles, dès la fin des années 60, par la sociologie de la culture a certes contribué à renouveler la problématique de la démocratisation mais sans pour autant provoquer au sein des milieux culturels de véritable réflexion sur les moyens les plus efficaces pour atténuer les effets de ces obstacles, à défaut de les supprimer. Cet état de fait traduisait également une méconnaissance de la situation de concurrence dans laquelle se trouvaient les

---

<sup>11</sup> Source : Les dépenses culturelles des Français, Département des études et de la prospective du Ministère de la culture et de la communication

activités et pratiques culturelles, avec le développement du marché des loisirs et la multiplication des offres en matière d'occupation du temps libre. On a ainsi négligé la réalité des pratiques des individus parce qu'on a longtemps cru qu'il suffisait d'apporter l'art au *non-public* pour qu'il y accède et parce qu'on a ignoré que, pour espérer atteindre le *non-public*, il fallait prendre en compte les raisons qu'il a de ne pas apprécier l'art. L'erreur était de considérer les consommations culturelles comme universelles et non substituables alors qu'elles sont inscrites dans l'espace des loisirs. Ce constat explique pour une part pourquoi ce qu'on subventionne concerne de moins en moins de public tandis que l'audiovisuel privé se taille la part du lion dans les loisirs de la majorité de la population. 75 % des dépenses des ménages sont ainsi consacrés à la consommation à domicile de produits issus des industries culturelles contre 4,6 % consacrés à la fréquentation des institutions.

Le produit culturel – même s'il n'est pas un produit « spécifique » qui l'écarterait des modèles économiques - n'est pas un produit banal : il possède certaines propriétés déterminantes pour le comportement du consommateur. Il est avant tout un *produit miroir* dont la perception est subjective car réflexive, donc floue et complexe, et dont l'appréciation par le consommateur ne peut se faire qu'à l'aune d'une capacité d'expertise personnelle qui relève d'un processus d'apprentissage et d'accumulation du type *capital humain* qui détermine son *goût* pour le produit culturel. Si le comportement du consommateur culturel ne s'écarte guère de celui du consommateur de produits banals, la nature du produit culturel rend encore plus sensibles les questions d'information et la recherche de facteurs d'assurance. En l'absence d'une capacité d'expertise personnelle importante, le consommateur est par conséquent très réceptif aux effets de label (ce qui fonde le star-system qui existe dans le secteur culturel depuis l'Antiquité) et aux démarches d'influence émanant de l'environnement, avec une prédilection pour les conseils d'amis, pour le bouche-à-oreille qui est d'autant plus important que le prosélytisme est très répandu dans le champ des pratiques culturelles.

Il faut alors resituer les produits culturels subventionnés dans le champ de l'économie des loisirs et du divertissement où ils sont confrontés à une concurrence extrêmement vive. La distinction entre pratiques culturelles de sortie (celles que proposent les institutions subventionnées) et les consommations domestiques est fondamentale.

De la formation des goûts à la structuration des publics, le concept de « consentement à payer » constitue le mode d'entrée pertinent. Il permet de comprendre les avantages attendus des diverses mesures tarifaires, les tenants et aboutissants des politiques visant à l'élargissement des publics et à la démocratisation, et les phénomènes naturels déterminant l'évolution des marchés culturels. Réclamant du temps et souvent des coûts monétaires associés importants, générant parfois des coûts psychologiques, les activités culturelles hors domicile doivent être rapprochées dans l'espace de consommation de l'ensemble des produits domestiques d'occupation du temps libre. Or, ces produits sont d'un accès aisé, ont des coûts associés faibles (et, le plus souvent, non perçus par le consommateur) et souvent un contenu attrayant. Seule une minorité de consommateurs dispose des moyens leur permettant de se tourner vers ces produits de sortie qui sont condamnés à l'élitisme : des moyens qui se résument principalement à une capacité d'expertise déjà importante, du temps et à des facteurs d'environnement favorables. La structuration des publics – des experts aux publics assidu, régulier, occasionnel ou d'événement – se décline donc à partir de phénomènes longs qui renvoient au vécu des individus et au cycle de vie.

La question de l'élasticité de la demande ne peut pas alors être résolue d'un point de vue global, le prix ne jouant souvent qu'un rôle mineur dans les comportements du consommateur culturel.

Si des mesures tarifaires peuvent venir contrecarrer à la marge l'effet de concurrence de l'industrie des loisirs, aucune (et même la gratuité) ne peut bouleverser la structure des publics ce qui explique leur remarquable stabilité structurelle observée à travers les enquêtes. Le prix n'intervient dans le processus de décision du consommateur que si le produit fait déjà partie de son univers des possibles, c'est-à-dire s'il est d'ores et déjà évocateur de satisfaction. Or, la majorité de la population est « étrangère » à nombre d'activités culturelles auxquelles elle n'a jamais goûté : des activités qui sont alors évocatrices de *rien*, ou pire, d'intellectualisme et d'ennui...

Si ce constat n'est pas sans conséquence pour la définition de la politique poursuivie par les institutions, il montre bien, par ailleurs, que les activités culturelles qui survivent aujourd'hui grâce aux subventions, proposent des produits historiquement datés aux yeux de la majorité des consommateurs pour qui ils ont été supplantés, dans leurs goûts et dans leurs choix, par d'autres formes de loisir.

C'est donc l'ensemble du secteur culturel subventionné qui relève d'une logique patrimoniale. Seul le subventionnement massif, et son corollaire, la pratique de prix artificiellement bas, en brouillant la perception des consommateurs, permettent de ne pas révéler leurs vraies préférences. La démocratisation sur une grande échelle est donc illusoire et le travail sur l'élargissement des publics ne peut s'effectuer qu'à la marge des publics existants.

### *Un système inflationniste*

Au-delà, une analyse en termes de régulation de marché, c'est-à-dire une analyse en termes d'ajustement entre offre et demande permet de retracer les mécanismes et les logiques de fond qui traduisent l'action des pouvoirs publics dans tout le champ culturel.

Confrontées à la dispersion tendancielle de la demande, les institutions culturelles, en situation marchande, étaient condamnées à entrer dans la sphère des biens de luxe caractérisés par une production limitée et des prix élevés. Proposant une activité artisanale, assimilable à la recherche, elles ne peuvent pas en effet entrer dans un processus d'industrialisation et de réduction de leurs coûts unitaires par une production de masse. La survie sur le marché hors subventions ne pouvait donc se réaliser que par un ajustement au niveau des quantités.

L'intervention historique de la puissance publique en maintenant l'activité à un niveau de surproduction a permis exactement le contraire. En soustrayant les productions culturelles subventionnées de la régulation marchande, elle lui a substitué une régulation politique qui a ouvert la voie à des modes de gestion qualifiés de « bureaucratiques » par les économistes. L'organisme subventionné s'apparente ainsi à un monopole discriminant et le marché des institutions fonctionne selon une logique de concurrence à *la Schumpeter*, le risque économique étant transféré vers les financeurs, c'est-à-dire la puissance publique. L'institution culturelle parvient ainsi à échapper à la logique de marché et dispose d'un budget qu'elle consacrerait à différentes fins, toutes justifiées au regard des impératifs de création et de diffusion.

- Premier cas : ce budget sera dépensé (car sinon ce serait faire la preuve qu'on avait obtenu plus que nécessaire) au bénéfice d'une production croissante. Mais accroître la production, alors que l'on est déjà en surproduction, ne peut conduire qu'à une production qui ne trouve pas preneur. L'organisme subventionné sera donc enclin à proposer des tarifs bas qui sont légitimés au nom de la démocratisation car il est évidemment plus facile de négocier avec sa tutelle avec de bons résultats de fréquentation.

- Deuxième cas (non exclusif du précédent) : on ne produit pas plus – voire même moins - mais plus cher. Cette option que j'ai dénommée la « surqualité » connaît sa propre dynamique<sup>12</sup>. L'institution tend alors à entrer dans une logique de gestion de type *festival-permanent* qui repose sur la logique artistique. Ce mode de gestion s'apparente à un économie de prototype et se traduit par une production limitée, coûteuse et parfois en décalage avec les goûts du grand public : la surqualité et l'élitisme en sont les corollaires naturels. Dans tous les cas, la réaction des pouvoirs publics résulte d'un rapport de forces entre l'institution, les médias et les autorités de tutelle. La subvention n'est en aucun cas une donnée économique, son calcul peut même échapper à tout raisonnement financier. Bien sûr, une partie des surcoûts est rapidement intégrée aux frais fixes de l'institution, or la concurrence entre producteurs culturels et la logique artistique réclame chaque année de nouvelles marges discrétionnaires : la dynamique de la surqualité est, par nature, inflationniste et, par conséquent, réclame un redoutable accroissement des subventions, les recettes propres ne pouvant pas couvrir cette dynamique inflationniste.

S'amorce par conséquent, dans les deux cas, une mécanique infernale, un engrenage fatal, qui conduit à la marginalisation des recettes propres et à l'accroissement du besoin de subventions.

Comme les pouvoirs publics sont devenus plus stratégiques que le public pour la survie de l'institution, c'est aussi la porte ouverte à l'*art officiel* si l'Etat est dirigiste et affirme ses « goûts ». Une dérive à laquelle nous avons indéniablement échappés en France. Mais un Etat renonçant à émettre des choix esthétiques ne peut que déléguer sa capacité d'expertise à des instances de légitimation composées de représentants du milieu professionnel, d'experts, et de média spécialisés, ce qui ouvre une autre porte : celle d'un *art corporatiste*.

L'analyse du contrôle de gestion au sein des institutions est par ailleurs riche d'enseignements. L'analyse fine des coûts de production et des structures de décision dans les institutions culturelles montre que leur mode d'organisation est inflationniste de par - souvent - une mauvaise définition et répartition des compétences mais surtout de par la nature même du produit. La fragilité du produit "spectacle", notamment, est en effet très grande en raison de la nécessité du "lever de rideau" ce qui donne beaucoup de force à toutes les catégories de personnel ayant une prise directe sur la représentation. De surcroît, l'organisation des structures culturelles repose sur des hiérarchies explicites et - surtout - implicites qui secrètent des comportements et des pratiques au niveau du personnel qui ne peuvent se traduire que par un surenchérissement chronique des coûts, et ce, quelle que soit la politique artistique poursuivie et le mode de gestion afférent.

En l'absence de référentiels objectifs en matière de coûts de production, inhérente à toute activité de création et la légitimité de la dépense se fondant toujours sur l'artistique, le contrôle ne peut porter que sur les aspects administratifs et réglementaires, un type de contrôle, globalement lourd, inefficace et coûteux. Pour les autorités de tutelle, le problème ne se pose donc plus tant en termes de contrôles qu'en termes de choix politiques et artistiques.

---

<sup>12</sup> Je définis la « surqualité » comme le gain marginal de qualité seulement appréciable par les maîtres d'œuvres du produit culturel et éventuellement leurs pairs. La surqualité n'est pas l'apanage du secteur subventionné. Deux conditions sont à réunir pour qu'elle apparaisse : des moyens budgétaires importants et un rapport de force favorable à l'artistique vis-à-vis de la gestion. C'est ainsi qu'on peut trouver de nombreux exemples de surqualité dans le théâtre privé mais, aussi et surtout, dans l'audiovisuel, en particulier dans le grand cinéma américain. De même, une logique de surqualité est apparue dans les années 80 dans le monde la publicité.

Si les tutelles sont suffisamment « myopes » ou consentantes, il y a donc mise sur rail d'un système explosif qui allie croissance des coûts, des budgets, des subventions, marginalisation des recettes provenant directement du public dont les goûts peuvent être de moins en moins pris en compte dans les programmations : un système qui s'est développé et emballé en France au cours des années 80 grâce à la manne publique. Les subventions créent par conséquent le besoin de subvention. Celles d'aujourd'hui sont nécessaires parce qu'il y a eu des subventions hier, et elles appellent inévitablement celles de demain. L'explosion du régime des intermittents du spectacle – qui constitue un subventionnement indirect important du secteur en est une parfaite illustration.

### *Un Ministère de la culture qui n'échappera pas à son examen de conscience*

Aujourd'hui, le monde culturel français est donc en crise. Dans le milieu professionnel, les commentaires acerbes vont bon train, des personnalités prennent la plume : la politique en faveur des arts plastiques est remise en cause (Quemin, 2001), la politique théâtrale dénoncée comme élitiste (Latarjet, 2004) ... Dans le même temps, il faut bien convenir que le souffle favorable au secteur culturel dans les années 80 s'est épuisé et la crise des finances publiques conduit inexorablement à s'interroger sur le bien-fondé et le bon-emploi des diverses subventions.

Le secteur culturel français, grâce aux subventions est entré dans une logique bien particulière. D'un strict point de vue économique, il est aujourd'hui en situation de surproduction et son économie est davantage une économie de la capture des ressources (en premier lieu des subventions) qu'une économie du déficit. Cela ne doit pas nous étonner : l'Etat est historiquement intervenu en réponse à des motivations politiques et non pas à des motivations économiques.

Il resterait à savoir si le maintien artificiel de ce niveau de production est un avantage pour la société alors que les préférences des consommateurs transitant par le marché conduisaient impitoyablement à la réduction drastique de l'offre. Cela signifie que l'on se réfugie à nouveau derrière l'idée d'intérêt général, que l'on suppose l'existence d'effets externes positifs, c'est-à-dire qu'il est souhaitable pour la société d'entretenir une production dont les consommateurs sous-estiment la valeur car, inconscients de ces effets bénéfiques qui profiteront en partie aux générations futures... Nous retrouvons la problématique d'économie publique précédemment exposée. La légitimité des subventions repose donc explicitement sur la volonté politique de maintenir, voire de développer, un volume de productions culturelles accessibles à un *prix raisonnable* pour le public. Il est normal que l'aide à la création et la démocratisation, qui sont les mots-clefs des politiques culturelles, en constituent le fondement.

Si, par ailleurs, le système culturel a déjà fait beaucoup d'efforts en matière de management et si les fonctions d'administration et de gestion se sont largement professionnalisées, si le taux d'autofinancement de nombre d'institutions s'est accru<sup>13</sup>, il n'en demeure pas moins que le problème est celui de son mode d'organisation et de fonctionnement et celui de son financement.

---

<sup>13</sup> En particulier dans les grandes institutions. C'est ainsi que le Louvre et l'Opéra national de Paris s'autofinancent à hauteur de quelque 50 %. Ceci est la conséquence d'une meilleure gestion mais aussi d'exigences et contrôles plus stricts et d'un effort de la part des institutions pour optimiser leurs recettes propres par la politique tarifaire, la recherche de mécénats et de partenariats.

Les années Lang auront été les années fastes mais, en insufflant une dynamique budgétaire que personne ne semble vouloir aujourd'hui assumer, n'auront-elles pas été l'apogée, le bouquet final, d'une politique d'Etat qui est aujourd'hui condamnée ? Les institutions culturelles qui ont connu l'aisance de la décennie 80 sont contraintes, déjà depuis plusieurs années, à rogner leurs coûts, à accroître leurs recettes propres. Mais les marges qui existaient sont épuisées et les institutions, inexorablement, sont condamnées à remettre en cause leurs structures et leurs missions.

Les scénarii pour l'avenir ne sont pas nombreux et tous impliquent la question de la redéfinition de la politique culturelle de l'Etat et une mutation fondamentale du Ministère de la culture qui en constitue la clef de voûte. :

- La puissance publique subvient aux besoins croissants : il s'agit évidemment du scénario le plus favorable pour le secteur culturel. Il est vrai qu'au niveau macroéconomique les sommes en jeu sans être négligeables, ne sont pas considérables. Mais ce scénario n'est envisageable que dans le cadre de la décentralisation ce qui posera de nouvelles interrogations en termes d'aménagement du territoire, de péréquation.
- La puissance publique limite sa contribution financière peu ou prou au niveau d'aujourd'hui : il s'agira alors de répartir la pénurie. Mais les grandes institutions (le haut de la « pyramide ») étant pérennes, pour des raisons tant historiques que politiques, cette répartition se fera au détriment des plus « petits ».
- La puissance publique choisit de réformer en profondeur le système culturel et modifie radicalement ses modalités d'intervention en déplaçant, au moins pour une partie significative, les subventions de l'offre vers la demande.

Aujourd'hui un peu plus de la moitié des fonds publics qui vont à la culture provient des collectivités territoriales, les communes en apportant la plus grande part : le Ministère de la culture qui représente au niveau national moins d'un quart des financements, est partout un partenaire financier marginal, sauf, évidemment, dans les grandes institutions nationales, pour l'essentiel parisiennes, où il est seul maître à bord. A tel point qu'une inquiétude est née chez de nombreux professionnels qui regrettent le temps où ils n'avaient à traiter qu'avec le ministère ressenti comme lointain et neutre - par une certaine désincarnation - contrairement aux élus locaux beaucoup plus proches et plus tentés de s'ingérer directement dans les politiques artistiques.

Pourtant, il n'y a pas eu jusqu'à présent de réelle décentralisation dans le secteur culturel : l'Etat - qui a choisi la voie de la déconcentration - a voulu garder une capacité à imposer une péréquation et une pérennité dans les financements et entend au niveau local jouer un rôle incitateur. Le Ministère de la culture s'est ainsi aujourd'hui dévolu une fonction technique d'expertise, une mission de « labélisation » qui consiste à estampiller institutions et projets d'un label de qualité qui vaut reconnaissance et qui est censé pourvoir à un manque de capacité d'expertise au sein des services culturels des collectivités territoriales. Celles-ci ayant largement professionnalisé leurs services, le hiatus ne fait que s'amplifier. On peut y voir le dernier avatar de la tradition centralisatrice française, plus encore, la dernière tentative d'une administration pour essayer d'échapper à un mouvement irréversible mettant en cause sa légitimité, voire son existence... alors même que les orientations affichées par le nouveau gouvernement rendent inévitable une prochaine réelle décentralisation dans le domaine culturel.

Quel que soit le scénario, une chose est sûre : le Ministère de la culture, bâti par André Malraux, héritier de cinq siècles de politique culturelle d'Etat, et conforté par tous ses successeurs, est aujourd'hui obsolète et – quelles que soient les futures décisions politiques - il n'échappera pas à une profonde remise en cause qui se traduira par une perte importante de compétences au profit des collectivités territoriales et son repli sur son *cœur de métier*, à savoir les grandes institutions nationales. Confronté à l'impasse économique dont il est en partie responsable, le Ministère de la culture est donc voué à se replier sur les missions patrimoniales traditionnelles d'un Secrétariat d'Etat aux Beaux-Arts et devra renoncer à ses ambitions en termes de politique nationale. En cela, l'analyse économique démontre que nous sommes certainement à la veille d'une rupture historique par rapport à une longue tradition de politique culturelle d'Etat.

## **Conclusion**

### **La réponse en termes d'études, de recherches et de formations**

Le Département des études et de la prospective du Ministère de la culture a joué un rôle prépondérant dans le développement des travaux en matière d'économie de la culture. Aujourd'hui, l'acquis est substantiel même s'il reste évidemment beaucoup à faire.

En premier lieu, on notera cependant qu'un secteur de l'ingénierie culturelle n'est pas parvenu, de façon paradoxale, à se constituer. Si de nombreux cabinets spécialisés se sont créés depuis les années 80, tout aussi nombreux ont été ceux qui ont cessé depuis leur activité, confrontés à des élus locaux pas toujours convaincus du bien-fondé des études, encore moins conscients de leur rémunération à un niveau équitable et victimes des enjeux politiques sous-jacents à maints dossiers culturels. Aujourd'hui, le milieu de l'ingénierie est donc constitué essentiellement de consultants et de bureaux qui conjuguent dans leurs compétences le plus souvent culture, événementiel et tourisme, développement local et politique de la ville ou encore formations, prestations de services et études.

Dans le domaine universitaire, l'économie de la culture demeure toujours un sujet marginal : après le *boom* des années 80, elle n'a trouvé une petite place dans la sphère académique. De même, faute d'énergies militantes, l'ADDEC a cessé toutes ses activités depuis 1996. Les travaux s'inscrivent naturellement dans le champ qui est celui de l'*Association of Cultural Economics International*.

Aujourd'hui, cette économie de la culture, qui peut être qualifiée d'académique, s'est largement diversifiée et embrasse l'ensemble des aspects du secteur culturel tant macro- que microéconomiques. Elle reste cependant largement empreinte de deux a priori : d'une part, l'angle d'attaque privilégié des questions culturelles est celui de l'économie de l'offre, et, d'autre part, le produit culturel est souvent considéré comme « spécifique ». Ces deux a priori sont conformes à la perception historique de la culture par les économistes (le cœur du problème est l'improductivité et le produit culturel est largement atypique) et justifient que l'on néglige la demande (sphère réservée des sociologues), la gestion (que les économistes laissent aux gestionnaires) et, plus généralement, les stratégies d'acteurs (terrain privilégié pour les sociologues et politologues).

C'est pourquoi, il n'est pas surprenant que soit né un autre courant, prenant la forme d'une autre association internationale, *International Association for Arts and Cultural Management*, qui publie l'*International Journal of Arts Management*. Portée à ses origines par HEC-Montréal,

elle fédère les recherches en termes de gestion, de marketing et de management. Il est vrai qu'en Amérique du Nord, l'enseignement de *l'Arts Management* est déjà ancien et largement diffusé dans les universités.

Evidemment, ces deux associations organisent leurs colloques respectifs (tous les deux ans) et rares sont les chercheurs qui fréquentent les deux types de manifestation. Cette césure – par ailleurs bien connue – entre économistes et gestionnaires prouve peut-être que l'économie de la culture – entendue au sens large – est parvenue dans le champ universitaire à une certaine maturité mais il ne fait pas de doute que les perspectives de travail les plus fructueuses sont à rechercher au confluent de ces différentes approches.

A travers l'offre de formations, on trouve d'ailleurs la confirmation de cette interdisciplinarité nécessaire. C'est ainsi qu'en 1985, s'est créé le premier Dess consacré à la gestion des institutions culturelles, initiative qui préfigurait de nombreuses autres formations qui se sont depuis développées tant au sein des universités et des écoles de commerce que dans la sphère privée... Ces formations sont le creuset où se forment les futurs professionnels du secteur au contact tant de gestionnaires, d'économistes, de juristes, de sociologues, de politologues que de praticiens... Il y a là une nécessité face à la pression croissante des exigences en matière de gestion auxquelles doivent se plier tous les organismes culturels.

La professionnalisation des fonctions d'administration et de gestion est devenue une évidence et les modes de recrutement – autrefois presque exclusivement soumis au népotisme – ont sensiblement évolué : il est significatif que, de plus en plus, les profils de poste affichent des pré-requis en matière de diplôme. Il ne fait pas de doute que les incertitudes liées au financement et à l'avenir économique des activités culturelles ne feront qu'accroître ce mouvement qui est l'un des avatars les plus importants de tout le discours sur l'économie de la culture initié en France en 1981.