



*CULTURE AND
LOCAL
GOVERNANCE*

*CULTURE ET
GOUVERNANCE
LOCALE*

VOL. 2, NO. 1

ISSN 1911-7469
Revue publiée par le Centre for Local Government/
Journal published by the Centre for Local Government

Editorial Board

Isabelle Fortier (École nationale d'administration publique)

Robert V. Segsworth (Laurentian University)

Jonathan Paquette (Université Laurentienne)

Advisory Board

Bodil Axelsson (Linköping University)

Andrea Bandelli (Consultant, Amsterdam)

Hélène Bélanger (Université du Québec à Montréal)

Guy Bellavance (Institut national de la recherche scientifique. Centre Urbanisation Culture et Société)

Ruth Bereson (SUNY at Buffalo)

James Bradburne (King's College, University of London)

Cameron Cartiere (Birkbeck, University of London)

Christoph Eberhard (Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles)

Aurélien Lacassagne (Université Laurentienne)

Patrice LeBlanc (Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue)

Alain Lefebvre (Université de Toulouse)

Heather L. Mair (University of Waterloo)

Allison McCulloch (Laurentian University)

Anne Mévellec (Université d'Ottawa)

Tim Nieguth (Laurentian University)

Emilia Palonen (Helsinki Collegium for Advanced Studies, University of Helsinki)

Philippe Poirrier (Université de Bourgogne)

Ian Roberge (Glendon College, York University)

Erin Sharpe (Brock University)

Culture and Local Governance / Culture et gouvernance locale, vol. 2, no. 1, 2009.
ISSN 1911-7469

© Centre for Local Government, 935 Ramsey Lake Rd, Laurentian University, Sudbury,
Ontario, Canada, P3E 2C6

CULTURE AND LOCAL GOVERNANCE CULTURE ET GOUVERNANCE LOCALE

Métropoles régionales et invention des politiques culturelles en France.

1945-2000

**Françoise Taliano-des Garets
Professeur en Histoire contemporaine
Institut d'Études Politiques de Bordeaux**

Résumé

Les métropoles régionales françaises dans la deuxième moitié du XXe siècle constituent de vrais laboratoires dans la mise en œuvre des politiques culturelles. Six d'entre elles, Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Strasbourg, Toulouse se caractérisent plus particulièrement par l'ancienneté de leur intervention dans le domaine de la culture. Leurs institutions municipales, opéra, orchestre, conservatoire, école des beaux-arts, musées remontent en général au XIXe siècle voire au-delà. En outre, leur rang de capitale régionale garantit des ressources financières suffisantes pour mener à bien une politique culturelle. Il suppose également un rayonnement externe que les villes ont vocation à pérenniser. Cette histoire comparée de politiques culturelles urbaines est une tentative neuve. Elle se propose de broser en parallèle l'histoire de politiques culturelles locales d'envergure et celle de l'Etat.

Culture and Local Governance / Culture et gouvernance locale, vol. 2, no. 1, 2009.
ISSN 1911-7469

© Centre for Local Government, 935 Ramsey Lake Rd, Laurentian University, Sudbury,
Ontario, Canada, P3E 2C6

Les métropoles régionales et la culture : 1945-2000

Les métropoles régionales françaises dans la deuxième moitié du XXe siècle constituent de vrais laboratoires dans la mise en œuvre des politiques culturelles¹. Six d'entre elles, Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Strasbourg, Toulouse se caractérisent plus particulièrement par l'ancienneté de leur intervention dans le domaine de la culture. Leurs institutions municipales, opéra, orchestre, conservatoire, école des beaux-arts, musées remontent en général au XIXe siècle voire au-delà. En outre, leur rang de capitale régionale garantit des ressources financières suffisantes pour mener à bien une politique culturelle. Il suppose également un rayonnement externe que les villes ont vocation à pérenniser. Cette histoire comparée de politiques culturelles urbaines est une tentative neuve. Elle se propose de brosser en parallèle l'histoire de politiques culturelles locales d'envergure et celle de l'Etat. Le pari n'ayant jamais été tenté en raison de l'extrême dispersion de sources pléthoriques. Parmi les

sources publiques, celles émanant des municipalités (budgets, comptes administratifs, procès verbaux des conseils municipaux), celles des institutions culturelles locales ont été croisées dans leur exploitation avec les sources ministérielles extrêmement riches conservées au Centre des Archives Contemporaines de Fontainebleau. Elles ont été complétées par la presse et par les témoignages écrits (mémoires d'hommes politiques et d'acteurs culturels) et par des témoignages oraux².

L'étude du contenu de ces politiques et de leur rythme d'évolution a constitué une première étape dans la démarche analytique. Une analyse du fonctionnement des politiques municipales s'est ensuite avérée indispensable, les processus d'institutionnalisation et de professionnalisation étant à l'œuvre. Quel rôle les premiers élus tiennent-ils dans la décision? Qu'en est-il des adjoints? Comment s'est développée l'administration municipale de la

¹ Nous nous permettons de renvoyer à Françoise Taliano-Des Garets, *Les métropoles régionales et la culture, 1945-2000*, Paris, Comité d'histoire du ministère de la Culture-La Documentation française, 2008.

² Une première version de ce texte a été initialement présenté le 9 mars 2006 dans le cadre du séminaire, animé par Philippe Poirrier, au sein du Comité d'histoire du ministère de la Culture.

Culture and Local Governance / Culture et gouvernance locale, vol. 2, no. 1, 2009.
ISSN 1911-7469

© Centre for Local Government, 935 Ramsey Lake Rd, Laurentian University, Sudbury, Ontario, Canada, P3E 2C6

culture ? Quelle est la nature des rapports entre municipalités et milieux culturels locaux ?

Les rapports entretenus avec l'Etat sont bien entendu au cœur de cette évolution. Qui donne l'impulsion aux politiques locales de la culture. Est-ce le ministère, ou bien les villes ? Les échanges ont-ils été fructueux, conflictuels, harmonieux ? Il est clair que l'Etat a manifesté sa volonté de décentraliser la culture, dès les débuts de la IV^e République avec notamment la décentralisation théâtrale. D'artistique, la décentralisation a été ensuite administrative, même si sur le plan de la culture les transferts de compétences sont restés limités. La déconcentration des services du ministère en région a accompagné ce processus en donnant de réels pouvoirs aux DRAC. Mais décentralisation et déconcentration ont-elles été la garantie d'une autonomie des politiques municipales et de leur efficacité ?

Une première période se distingue de 1945 à 1968, celle de la genèse des politiques municipales entre tradition et innovation. Les deux bornes correspondent à des changements fondamentaux tant politiquement qu'idéologiquement. « L'entre-deux-Mai » de 1968 à 1981

offre ensuite un deuxième moment significatif au cours duquel les villes s'affirment et les rapports avec l'Etat prennent une tournure contractuelle. Avec l'alternance politique de 1981 les conceptions des politiques de la culture changent et la mise à disposition des moyens se renforce. Depuis lors et jusqu'à la fin du siècle, les capitales régionales signalent une tendance à instrumentaliser la culture à des fins économiques, sociales ou de prestige dans un contexte économique plus tendu. La métropolisation en a-t-elle retiré des bénéfices et ces villes peuvent-elles prétendre au rang de capitales européennes de la culture ?

1- Genèse: un volontarisme entre tradition et innovation

La paix revenue les municipalités reprennent leur intervention dans le domaine de la culture. En dépit des difficultés de la reconstruction, les institutions traditionnelles sont aussitôt remises en route. La culture est une préoccupation plus ou moins précoce et plus ou moins forte selon les capitales régionales. La précocité est manifeste dans la capitale alsacienne en raison de la volonté d'effacer l'empreinte allemande ou encore à Bordeaux grâce au volontarisme du maire

Culture and Local Governance / Culture et gouvernance locale, vol. 2, no. 1, 2009.
ISSN 1911-7469

© Centre for Local Government, 935 Ramsey Lake Rd, Laurentian University, Sudbury, Ontario, Canada, P3E 2C6

Jacques Chaban-Delmas. Les deux cités s'engagent dans une politique festivalière de dimension internationale (le festival de musique de Strasbourg est relancé et Bordeaux crée le Mai musical). Strasbourg est aussi pionnière en ce qui concerne la décentralisation théâtrale en fondant grâce à une entente intercommunale le centre dramatique de l'Est. En revanche, Marseille et Lille affichent un démarrage beaucoup plus lent.

La croissance installée, les municipalités disposent de plus de latitude. Les élus se sentent investis de la mission de promouvoir leur cité par l'intermédiaire de la culture. Le développement d'une politique festivalière essaime y compris à Lille (les Nuits de Flandres) et à Marseille (le festival du Pharo). La recherche d'un rayonnement international est déjà tout à fait explicite à Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg.

Par ailleurs, l'institutionnalisation des politiques culturelles municipales est en marche. L'effet Malraux est ici repérable. La culture entre insensiblement dans des pratiques un peu plus gestionnaires car les villes, au même titre que l'Etat, construisent leur administration culturelle. L'exercice du pouvoir politique sur le plan local laisse entrevoir une

prédominance de l'influence personnelle des maires (Jacques Chaban-Delmas, Gaston Defferre). La culture se signale également comme un terrain d'enjeux politiques forts, plus particulièrement dans le contexte de mai 68 à Lyon ou Toulouse (ici aux dépens du Grenier de Toulouse).

Concernant les rapports villes/ Etat, on constate que ce dernier trace le cap et que les inflexions en faveur de la décentralisation et de la démocratisation se traduisent par des nouveautés en matière théâtrale, d'art lyrique ou de patrimoine. Elles répondent à une recherche de l'excellence sous le ministère Malraux qui souhaite aussi une démocratisation de l'accès aux beaux-arts. L'efficacité du centre à promouvoir ses volontés sur les territoires périphériques est cependant très variable selon les sites et les secteurs. La politique théâtrale obtient plus de succès que la décentralisation lyrique. Sont à la traîne les bibliothèques, les musées, les conservatoires et les écoles d'art. Les maisons de la culture ne se matérialisent pas dans les métropoles régionales. Elles sont clairement refusées par Marseille et Toulouse villes d'opposition, mais leur implantation échoue aussi dans les

Culture and Local Governance / Culture et gouvernance locale, vol. 2, no. 1, 2009.
ISSN 1911-7469

© Centre for Local Government, 935 Ramsey Lake Rd, Laurentian University, Sudbury, Ontario, Canada, P3E 2C6

autres métropoles. La politique patrimoniale d'André Malraux ne s'impose pas sans friction avec des maires comme Louis Pradel ou Gaston Defferre plus préoccupés par les grands chantiers urbains. Les appartenances politiques et surtout l'esprit d'indépendance des villes se sont conjugués à l'insuffisance des moyens financiers de l'Etat pour freiner les ambitions ministérielles.

2- Institutionnalisation et partenariat avec l'État

« L'entre-deux-Mai » connaît une institutionnalisation renforcée des politiques municipales en même temps qu'un développement soutenu. Les métropoles n'hésitent pas à engager des dépenses importantes, saisies qu'elles sont par une fièvre d'équipement, comme dans le Lyon de Louis Pradel où la politique du « béton culturel » apporte notamment à la ville un auditorium, la bibliothèque de la Part-Dieu, un musée de la civilisation gallo-romaine...L'offre culturelle s'élargit partout car les métropoles s'emploient à combler leur retard sectoriel. Si la politique Landowski porte ses premiers fruits en ce qui concerne les orchestres, l'art lyrique reste quant à lui un secteur toujours fragile. Marseille essaie de combler son retard à

partir du théâtre confié à Marcel Maréchal et de la danse (ballets Roland Petit).

Alors que les organigrammes municipaux s'étoffent, on constate une pratique très « monarchique » du pouvoir mayoral, assorti parfois dans la prise de décision du rôle joué par les épouses des maires (Bordeaux, Marseille). Les adjoints doivent en tenir compte. A Lille comme à Marseille un office de la culture sert de point d'appui dans des municipalités tenues par la gauche. Au fil des années soixante-dix le discours sur la culture de ces deux cités a tendance à se politiser, conformément aux orientations nouvelles du PS. Une conception plus large de la notion de culture s'accompagne alors de la recherche d'une synthèse entre culture et socio-culture. Les municipalités de droite se convertissent quant à elles au développement culturel, à davantage de pluralisme et d'ouverture (Bordeaux, Lyon, Strasbourg). L'influence du ministère Duhamel est ici perceptible.

Le rapprochement entre Etat et municipalités se matérialise par l'élaboration d'une politique contractuelle. Des chartes culturelles sont conclues en 1975 entre le Secrétariat d'Etat à la

Culture and Local Governance / Culture et gouvernance locale, vol. 2, no. 1, 2009.
ISSN 1911-7469

© Centre for Local Government, 935 Ramsey Lake Rd, Laurentian University, Sudbury, Ontario, Canada, P3E 2C6

culture et les métropoles. Celles-ci ont encouragé un certain nombre de réalisations modifiant durablement le paysage culturel des métropoles. Elles légitiment également les politiques municipales et reconnaissent une dynamique locale. Pourtant on les a souvent jugées avec sévérité en raison du désengagement financier de l'Etat à la fin de la décennie soixante-dix, les villes assumant la plus grande part de l'effort financier. On leur reproche aussi d'avoir renforcé le poids des centres-villes aux dépens des périphéries urbaines. Au demeurant, s'il convient de ne pas idéaliser le partenariat villes/Etat, l'innovation contractuelle s'avérera porteuse d'avenir. En outre, des différences sont identifiables entre métropoles dans la considération de l'Etat à leur égard, plus enclin à encourager le dynamisme lyonnais et strasbourgeois. Les deux villes montent certes en puissance, mais les politiques culturelles décollent véritablement partout, même là où elles ont été plus lentes à démarrer comme à Lille ou Marseille.

3- Des capitales culturelles européennes ?

L'alternance de mai 1981 dans l'histoire des politiques culturelles françaises est une césure que l'on ne peut esquiver y compris sur le plan local. Les dépenses culturelles ont profité à l'émergence de domaines qui étaient jusque-là restés dans l'ombre, la notion de culture étant désormais plus ouverte. Elles ont encouragé la reconnaissance institutionnelle de nouveaux secteurs. Il en va ainsi de l'art contemporain soutenu selon les villes par des milieux culturels actifs et par les écoles d'art (Bordeaux, Lyon, Marseille, Strasbourg). Bordeaux et Lyon ayant été des villes pionnières (CAPC et ELAC).

La décentralisation fonde aussi cette césure en augmentant les possibilités d'action grâce au partenariat entre les diverses collectivités publiques. La coopération locale diffère d'une métropole à l'autre. Plus avancée à Lille (le maire est aussi à la tête du conseil régional et de la communauté urbaine), elle est retardataire à Marseille plus tournée vers l'Etat que vers les autres collectivités locales. Le

Culture and Local Governance / Culture et gouvernance locale, vol. 2, no. 1, 2009.
ISSN 1911-7469

© Centre for Local Government, 935 Ramsey Lake Rd, Laurentian University, Sudbury, Ontario, Canada, P3E 2C6

festival Musica à Strasbourg illustre parfaitement l'application du principe de partenariat entre tous les échelons publics. Cependant, les situations diffèrent d'une ville à l'autre, avec des espaces régionaux plus ou moins polarisés et une concurrence plus ou moins forte entre collectivités locales. Le jeu partisan trouve aussi à s'exprimer et des tensions entre partenaires publics sont perceptibles (« la guerre des Mirandes » à Toulouse entre ville et Etat). Au sein des municipalités, les fonctionnements sont en train de s'homogénéiser.

Institutionnalisation et professionnalisation s'imposent partout. On fait volontiers appel à des professionnels de la culture venus de l'extérieur. Les objectifs visés semblent identiques dans un climat de compétition entre collectivités locales. Ainsi, une politique de grands travaux (au profit des musées à Strasbourg et Toulouse), de réappropriation des friches (Abattoirs à Toulouse, Belle-de-Mai à Marseille, la Laiterie à Strasbourg) en augmentant le rayonnement, vise aussi à favoriser le développement économique. Les nouveaux équipements sont autant de marqueurs identitaires pour des villes qui travaillent leur image. La dernière décennie du siècle voit poindre d'autres préoccupations.

La politique culturelle doit pouvoir apporter son soutien à la politique de la ville comme remède au malaise des banlieues (Lyon, Marseille). Se pose dès lors la question de la cohérence des choix entre prestige et dimension sociale. En outre les dérives financières de la décennie précédente ne sont plus acceptées (Bordeaux), le réalisme semble l'emporter.

Les métropoles devenues depuis les années soixante-dix des acteurs plus autonomes ont-elles pour autant réussi à se hisser au rang de capitales européennes de la culture (Lille capitale européenne de la culture en 2004) ? La réponse sur ce registre est à nuancer. Ces métropoles culturelles apparaissent en effet inachevées, présentant des atouts indéniables mais aussi des insuffisances pour affronter l'échelon national et surtout international. A cet égard les relations culturelles internationales sont un domaine de l'action municipale encore peu exploité (action plus ancienne de Lille et Strasbourg). L'intercommunalité qui est en train de s'esquisser pourrait sans doute à l'avenir donner plus de poids aux métropoles régionales françaises. Une politique culturelle d'agglomération reste à inventer.

Culture and Local Governance / Culture et gouvernance locale, vol. 2, no. 1, 2009.
ISSN 1911-7469

© Centre for Local Government, 935 Ramsey Lake Rd, Laurentian University, Sudbury, Ontario, Canada, P3E 2C6

Conclusion

Dans le détail on aura noté l'existence de rythmes de croissance différents selon les villes assortis de points communs comme l'effet Malraux sur l'institutionnalisation, le décollage des années soixante-dix, l'essor de la décennie quatre-vingt, ou encore le réalisme de la fin du siècle. Le volontarisme de l'Etat s'est manifesté de façon continue, mais sa marge de manœuvre s'est avérée limitée. La formalisation des

rapports ville/Etat n'a cessé de s'améliorer avec ses réussites et ses échecs. Peut-on, *in fine*, distinguer des gestions de la culture en fonction de l'appartenance politique? On répondra à cette question en examinant plusieurs critères: le pouvoir mayoral, la démocratisation culturelle, le financement, ou encore l'intérêt pour le socio-culturel. Ce dernier aspect souligne notamment des différences, même si au fil des décennies les ressemblances semblent l'emporter face à une similitude de contraintes.

Culture and Local Governance / Culture et gouvernance locale, vol. 2, no. 1, 2009.
ISSN 1911-7469

© Centre for Local Government, 935 Ramsey Lake Rd, Laurentian University, Sudbury, Ontario, Canada, P3E 2C6