

SOCIÉTÉ / POLITIQUE CULTURELLE / ÉCONOMIE CULTURELLE / ÉDUCATION / NUMÉRIQUE / TENDANCES ARTISTIQUES / ARTS & MUSÉES / INTERNATIONAL

La culture, **UN SERVICE PUBLIC ?**

Référence centrale des politiques publiques de la culture depuis une soixantaine d'années et sa consécration par Jean Vilar, le service public de la culture demeure une notion floue, réinterrogée par de nouvelles pratiques coopératives et... par Bruxelles, qui pèse dans le rapport de force en faveur du néolibéralisme et contre les idéaux démocratiques du progrès social.

JEAN-CLAUDE POMPOUGNAC

« Q

uoi ! ne faut-il donc aucun Spectacle dans une République ? Au contraire, il en faut beaucoup. C'est dans les Républiques qu'ils sont nés, c'est dans leur sein qu'on les voit briller avec un véritable air de fête. [...] Mais quels seront enfin les objets de ces Spectacles ? Qu'y montrera-t-on ? Rien, si l'on veut. Avec la liberté, partout où règne l'affluence, le bien-être y règne aussi. Plantez au milieu d'une place un piquet couronné de fleurs, rassemblez-y le Peuple, et vous aurez une fête. Faites mieux encore : donnez les spectateurs en spectacle ; rendez-les acteurs eux-mêmes ; faites que chacun se voie et s'aime dans les autres, afin que tous en soient mieux unis. »

Et voilà comment Jean-Jacques Rousseau (peu soucieux de voir la Ville de Genève gaspiller ses ressources dans la création d'un théâtre) inventa le service public des arts de la rue et la politique culturelle comme outil du mieux vivre ensemble. Cet anachronisme impertinent n'a d'autre but que de rappeler comment, dans notre pays, le théâtre occupe le devant de la scène où sont débattues les questions relatives au rapport entre culture et service public.

Il y a d'ailleurs de bonnes raisons à cela : l'histoire du théâtre populaire puis de la décentralisation dramatique commence bien avant qu'une administration d'État

de plein exercice soit créée en 1959. Ainsi Jeanne Laurent, dès le début des années 1950, dans la perspective des idéaux du Conseil national de la Résistance et du préambule de la Constitution de 1946 (« la Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation et à la culture »), a su reprendre l'acquis des aventures culturelles antérieures et transformer l'élan artistique et militant des pionniers d'un théâtre allant, dans les provinces, à la rencontre du plus grand nombre, en formalisant les modalités administratives du contrat entre l'État et les artistes et en créant les cinq premiers centres dramatiques nationaux en région.

Cette histoire est connue – encore qu'il serait utile de rappeler aux jeunes générations les changements de sens qu'a connus le terme de « décentralisation », ou pourquoi l'établissement de référence que Jean Vilar fut chargé de créer par la sous-directrice des Spectacles et de la Musique à la direction générale des Arts et Lettres du ministère de l'Éducation nationale s'est dénommé « Théâtre national populaire ».

Cette histoire est si respectable que l'on peut comprendre l'émotion des milieux professionnels concernés lorsqu'une directrice de la Création artistique (émancipée de la tutelle des Beaux-Arts et de l'Éducation nationale réunis) évoque

le « mur de Berlin » qui ne devrait plus séparer le théâtre public du théâtre privé¹. Géographiquement comme historiquement, la formule est déplacée : si mur il y a, il est strictement franco-français ; et il signe, en effet, l'attachement d'une partie du monde théâtral à sa propre histoire et

« Le peuple de Vilar, ce n'était donc pas la plèbe, ni la seule classe ouvrière, et cependant ce peuple de spectateurs était tout sauf un "public" de clients, d'usagers ou de consommateurs. »

à la référence à un service public tel que le postulait Jean Vilar en 1953 : le théâtre étant une nourriture indispensable, le TNP est « au premier chef un service public. Tout comme le gaz, l'eau, l'électricité² ». N'oublions pas toutefois le sens du terme « populaire » du projet en question : il s'agit de « remettre et réunir dans les travées de la communion dramatique le petit boutiquier de Suresnes et le haut magistrat, l'ouvrier de Puteaux et l'agent de change, le facteur des pauvres et le professeur agrégé³ »... Le peuple de Vilar, ce n'était donc pas la plèbe, ni la seule classe ouvrière, et cependant ce peuple de spectateurs était tout sauf un « public » de clients, d'usagers ou de consommateurs. Cet attachement du théâtre public à sa

spécificité et aux privilèges républicains qui découlent de l'attribution de labels par les services de l'État peut connaître des hauts et des bas : on se souvient peut-être de l'enthousiasme débordant avec lequel artistes et programmeurs (embarqués désormais dans le même navire de l'« institution ») avaient accueilli la Charte des missions de service public conçue en 1998 par la ministre Catherine Trautmann. Un précédent divorce d'avec le pouvoir avait marqué le moment on ne peut plus trouble et ambigu qui avait abouti à la Déclaration de Villeurbanne en 1968 ; dans ce texte, Francis Jeanson (militant du soutien au FLN pendant

la guerre d'Algérie), pour analyser le plus rigoureusement possible les impasses de la politique de démocratisation culturelle conduite depuis moins de dix ans, avait inventé la catégorie de *non-public* (qu'il avait recyclée quelques jours plus tard dans une communication à un colloque de l'Unesco sur « les droits culturels en tant que droits de l'homme »). Mais l'année précédente, lors des Rencontres d'Avignon organisées par Jean Vilar, Roger Planchon déclarait : « Il est heureux que l'État reconnaisse la liberté des créateurs [...] ils ne veulent plus la liberté mais le pouvoir. Ils veulent un affrontement direct avec l'État et avec le public. » Et plus près de nous, les débats sur la loi permettant de créer des établissements publics

de coopération culturelle (EPCC) ont vu ressurgir la même volonté farouche du monde professionnel de produire et programmer à l'abri de l'intervention excessive des puissances publiques (quelquefois assez paradoxalement baptisées « tutelles »), l'Association des directeurs de scènes nationales allant même jusqu'à réclamer le moratoire d'une loi votée à l'unanimité par les deux assemblées.

Les caractères du service public, tel qu'il existe en France, ont été fixés à la fin du XIX^e siècle : il prend en charge une mission d'intérêt général (qui prime donc sur les intérêts particuliers) ; il faut en outre qu'il dispose de prérogatives de puissance publique (car l'intérêt général justifie que les citoyens soient soumis à des contraintes exorbitantes du droit privé) et qu'il soit contrôlé par l'administration ; il exige une égalité de traitement des usagers, une continuité du service, mais une mutabilité ou adaptabilité de celui-ci. Ce corps de doctrine n'est inscrit dans aucune loi mais relève d'une longue construction jurisprudentielle (Conseil d'État, droit administratif).

La reconnaissance de sa compatibilité avec ce qui relève de l'art et de la culture fut assez laborieuse. En 1916, l'arrêt Astruc, qui porte sur la concession d'un emplacement à Paris pour la construction d'un « palais philharmonique », fait l'objet d'un rejet par le Conseil d'État au motif que le palais dont il s'agit « n'est pas destiné à assurer un service public ni

à pourvoir à un objet d'utilité publique ». Commentant cet arrêt, le juriste Maurice Hauriou s'indigne alors, dans une envolée que n'eût pas reniée Jean-Jacques Rousseau, que l'on puisse considérer le théâtre comme un service public car il est susceptible « d'exalter l'imagination, d'habituer les esprits à une vie facile et fictive, au grand détriment de la vie sérieuse, et d'exciter les passions de l'amour, lesquelles sont aussi dangereuses que celles du jeu et de l'intempérance ». Sept ans plus tard, la même juridiction reconnaît cependant le contrat de l'État avec l'Opéra-Comique et valide le caractère de concession de service public. Enfin, c'est en 1959 que l'arrêt Dauphin (dans le domaine du patrimoine) légitime le caractère artistique et culturel d'un service public. Pour autant, les contentieux n'ont jamais cessé et, par exemple, la qualification de service public administratif ou de service public à caractère industriel et commercial continue d'être suspendue à la décision du juge administratif.

L'expérience dira si la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine constituera dans les faits le socle juridique qui manquait jusqu'ici aux politiques publiques de la culture. Elle affirme que l'État et les collectivités territoriales sont légitimes à définir et mettre en œuvre, dans le respect des droits culturels énoncés par la convention de l'Unesco de 2005, une politique de service public construite en

concertation avec les acteurs de la création artistique. L'articulation idéale des trois référentiels (droits culturels, service public, création artistique) place en effet assez haut la barre des possibles réalisations pragmatiques.

De plus, autant les options semblent

à la mesure de son efficacité... et susciter ainsi toutes les polémiques possibles.

Le spécialiste reconnu de la question, Jean-Marie Pontier⁴, conclut à l'« aboutissement incertain » et à une « unité douteuse » des services publics culturels, tant sont différents les champs concernés

(« y a-t-il des points communs entre une troupe de théâtre, un musée, une école de musique ? ») et les modes de gestion de ces activités : régies, délégations de service public, groupements d'intérêt public, EPCC, services publics locaux... À cet égard, deux pans importants des modalités de mise en œuvre de ces politiques sont diamétralement opposés : les établissements publics (pour l'État, la moitié de son budget) et le « détournement » de la loi de 1901 sur les associations, avec l'ambiguïté entre subventionnement par les collectivités publiques d'une activité

artistique et culturelle d'initiative privée ou délégation de service public.

Cette interrogation sur la consistance juridique de la notion de service public culturel est ravivée aujourd'hui par la confrontation de notre droit national et du droit européen, qui ne consacre pas vraiment la notion d'intérêt général et qui, sous l'influence d'un certain nombre d'États membres, privilégie celle de *service universel*. Ce dernier se définit comme un service minimum donné, dont

« Cette interrogation sur la consistance juridique de la notion de service public culturel est ravivée aujourd'hui par la confrontation de notre droit national et du droit européen, qui ne consacre pas vraiment la notion d'intérêt général et qui, sous l'influence d'un certain nombre d'États membres, privilégie celle de service universel. »

claires lorsqu'il s'agit de légitimer politiquement le recours au service public, autant ses modalités de mise en œuvre sont complexes : il peut être ou non opéré directement par la puissance publique (et assuré par des fonctionnaires), il peut être gratuit ou payant, et selon des conditions de ressources ou non, faire l'objet d'un monopole ou s'accommoder d'un certain niveau de concurrence, être confié à des entités ayant une activité commerciale par ailleurs, faire l'objet d'exigences quant

la qualité est spécifiée, accessible à tout utilisateur et à un prix acceptable ; il peut être considéré comme un service de base dans un environnement concurrentiel.

Ces différences d'approches politique, administrative et juridique confortent les inquiétudes et la résistance de ceux qui considèrent que l'action communautaire et les directives européennes pèsent dans le rapport de force en faveur du néolibéralisme et contre les idéaux démocratiques du progrès social. Sur la substitution du service universel au service public, on peut citer Olof Palme, Premier ministre social-démocrate de Suède : « Si les efforts de la société ne sont focalisés que sur ses membres les plus faibles par le biais de politiques sociales sélectives sous conditions de ressources, les contribuables en arrivent à penser en termes de "nous" et de "eux". "Nous" – les salariés plus aisés et la classe moyenne – devons payer à l'État mais ne recevons rien en retour. Le terrain est ainsi préparé pour la désintégration de la solidarité sociale [...] les membres les plus fragiles de la société sont mieux protégés non pas en leur accordant un traitement spécial mais en les incluant dans des programmes qui s'étendent à tous les membres de la société⁵. »

Traduit dans l'idiome hexagonal : inquiétude sur la validité du paradigme de la démocratisation culturelle, flou et incertitudes créés par les notions de « public empêché » ou de « culture de proximité »,

et effacement du peuple de Jean Vilar pour faire place aux usagers et aux bénéficiaires. Aucun des divers champs de l'activité artistique et culturelle (patrimoine, création contemporaine, enseignements artistiques...) ne saurait constituer, en lui-même, le référentiel exclusif de l'action publique en faveur de la culture. Si la notion de service public est incertaine et douteuse, le périmètre de ce que l'on nomme « la culture » ne l'est pas moins. Un exemple : partout, sur l'ensemble du territoire, la généralisation des intercommunalités et l'accroissement de leurs compétences mettent au premier plan la question de la lecture publique. Service bien installé dans le paysage, constituant avec l'école un équipement de proximité, ayant bénéficié d'un effort considérable d'investissement ces cinquante dernières années, partiellement décentralisé bien qu'il n'existe toujours pas de loi sur les bibliothèques, il est assuré par un corps de professionnels appartenant à la fonction publique, partageant des valeurs communes et non assujetties à la convention d'originalité qui s'impose aux créateurs. Bien qu'il n'existe pas de modèle (libre administration des collectivités locales), partout on travaille à la mise en réseau des équipements, à une meilleure coopération entre les petites entités (qui acceptent les bénévoles) et les pôles structurants, à un meilleur service rendu aux usagers et qui tient compte des nouvelles pratiques, des nouveaux supports

et des nouvelles techniques. Les médiathèques sont en effet sur la ligne de front du partage entre offre publique, nouveaux vecteurs d'accès aux œuvres et nouvelles modalités d'appropriation privée de la documentation, de l'information et du divertissement que permettent la numérisation et la mise en ligne. Ces formes d'appropriation – gratuites, payantes ou flibustières – n'ont cessé de s'ampli-

« *Un certain nombre d'acteurs interrogent la logique du service public, au nom de l'économie sociale et solidaire, de l'approche coopérative ou mutualiste des projets...* »

fier ces trente dernières années, posant d'épineux problèmes économiques et juridiques : transposition en 2003 de la directive européenne sur le droit de prêt de 1992, et aujourd'hui nouvelles questions sur le droit de prêt numérique. Il n'empêche, on est bien là au cœur de la notion de service public à la française : continuité du service, mais mutabilité ou adaptabilité. C'est ainsi que les échanges au sein du milieu professionnel et avec les responsables politiques ont vu émerger le concept de *tiers-lieu*. La richesse et l'intérêt de ces débats sont sans doute assez mal connus du grand public, mais fort heureusement et fort récemment re-

connus par l'État et une ministre qui annonce aux parlementaires qu'elle aidera les bibliothèques à devenir des « maisons de service public culturel ».

Et pourtant, posant la question : « Quel avenir pour la notion de service public culturel ? », Abraham Bengio⁶, il y a bientôt une dizaine d'années, sans céder au pessimisme, esquissait une sorte de programme de refondation : légiférer, codifier, clarifier, cultiver une double approche par filières mais aussi par territoires... Si le contenu des services publics en général connaît de fortes turbulences, « il doit devenir le service *du* public », et le service public culturel (si difficile à cerner, si souvent contesté) pourra non seulement survivre mais « servir paradoxalement de modèle au service public français ».

Au début du même article, il relevait à juste titre que les attaques contre une certaine conception du service public ne viennent pas seulement d'un complot mondial néolibéral mais « sont conduites au contraire au nom de la citoyenneté, par des acteurs qui aspirent à prendre des responsabilités et réclament davantage de transparence, de concertation, de décloisonnement ».

Les travaux sur l'histoire des politiques culturelles comme en sociologie des arts et de la culture ont mis en évidence une série d'oppositions telles que : échec de la démocratisation/volontarisme culturel, populaire/élitiste, choc culturel/socialisation,

local/international, éducation populaire/professionnalisation des artistes, etc. Si, comme on peut le souhaiter, la démocratie n'est pas soluble dans la démocratisation culturelle, il est clair que ces tensions ne sauraient cesser, même si elles sont déplacées et reformulées, et qu'en matière d'art, d'émancipation individuelle et collective, de pluralité des cultures, le conflit est de règle et le consensus le fruit d'une sorte de somnolence politique.

C'est bien dans ce contexte, tout à fait légitime, qu'un certain nombre d'acteurs interrogent la logique du service public, au nom par exemple de l'économie sociale et solidaire, de l'approche coopérative ou mutualiste des projets, de démarches artistiques coproduites sur les territoires avec des populations qui sortent de l'assignation au rôle d'usager ou de bénéficiaire. Ils ne le font pas seulement en prononçant des discours de dénonciation ou de déploration mais en inventant des dispositifs, des arrangements pragmatiques, des compromis concertés.

Faire droit à ces exigences comme à celle de la reconnaissance des droits culturels n'est pas un mince défi. Cela requiert de reconsidérer avec rigueur le système des places respectives des politiques et des fonctionnaires, de l'État, des artistes, des professionnels de la culture, des acteurs de la société civile et des citoyens.

En 1967, à la tribune de l'Assemblée, Malraux affirmait : « Il faut bien admettre qu'un jour on aura fait pour la culture ce que Jules Ferry a fait pour l'instruction :

la culture sera gratuite. » On n'en demandera pas tant, tout en souhaitant que, comme l'instruction publique (mais après la décolonisation et la reconnaissance de la diversité culturelle), elle reste laïque.

1. Déclaration de Régine Hatchondo, directrice générale de la Création artistique au ministère de la Culture et de la Communication, lors de sa rencontre avec les directrices et directeurs des centres dramatiques nationaux le 14 juillet 2017.
2. Jean Vilar, « Le TNP, service public » [1953], in *Le Théâtre, service public*, Paris, Gallimard, 1986.
3. Jean Vilar, « Petit manifeste de Suresnes » [1951], *ibid.*
4. Cité dans la rubrique ci-dessous.
5. Olof Palme, cité par Nicolas Colin à l'occasion des Assises nationales des conservatoires, les 15 et 16 janvier 2009.
6. Cité dans la rubrique ci-dessous.

POUR ALLER PLUS LOIN

- Abraham Bengio, « Quel avenir pour la notion de service public culturel ? », et Jean-Marie Pontier, « Le service public culturel, point de rencontre du juridique et du politique », in Jean-Pierre Saez (dir.), *Culture et société. Un lien à recomposer*, Toulouse, L'Attribut, 2008.
- Jacques Léger et Jean-Marie Pontier (dir.), *Les Services publics culturels*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2012.
- Jacques Rigaud, « Public/Privé », et Jean-Pierre Saez, « Service public », in Emmanuel de Waresquiel (dir.), *Dictionnaire des politiques culturelles de la France depuis 1959*, Paris, Larousse/CNRS, 2001.
- Maryvonne de Saint-Pulgent, « La frontière public-privé », *Médium – Transmettre pour innover*, n° 24-25, juillet-décembre 2010.
- *Théâtre et néolibéralisme, Théâtre/Public*, n° 207, janvier-mars 2013.