

Yves Lejeune
 Chef de travaux à la Faculté de Droit
 de l'Université Catholique de Louvain

Les collectivités intermédiaires et la culture

A un esprit libertaire, pouvoirs publics et culture pourraient sembler antinomiques. Ionesco n'a-t-il pas proposé de remplacer les Ministères de la Culture par des Ministères des Fournitures, qui procureraient encre et papier, toiles et pincesaux, caméra et pellicule... à ceux dont les Affaires culturelles sont l'affaire, c'est-à-dire aux artistes ? Pourtant l'autorité politique s'est toujours préoccupée de conserver et de mettre en valeur le patrimoine national. Elle a de tout temps encouragé la création artistique. Et elle s'est peu à peu attachée à favoriser l'accès du plus grand nombre aux activités culturelles.

Des structures intermédiaires partout présentes *

Cette politique culturelle, les pouvoirs publics la mènent à tous les niveaux institutionnels de l'Etat. La culture, en effet, est l'expression immédiate des individus et du corps social qu'ils forment. Dès lors, elle relève essentiellement des intérêts auxquels doit pourvoir toute institution représentative de pareilles collectivités. Par sa nature même, la culture est rebelle à toute répartition rigide des compétences entre l'Etat et les collectivités publiques qu'il renferme. Le cadre communal est bien adapté à cette dimension puisque les autorités locales sont les plus aptes à connaître les besoins fondamentaux des hommes qu'unissent des liens de proximité, notamment pour ce qui a trait à l'équipement culturel. Le cadre national, lui, est le plus approprié pour conduire une politique de protection et de diffusion des valeurs culturelles communes à tous les ressortissants de l'Etat. Entre les deux, il y a presque toujours un niveau médian, une collectivité politique qui groupe, généralement autour d'un chef-

* Les sous-titres sont de notre rédaction.

lieu d'une certaine importance, une population consciente d'une solidarité minimale entre ses membres. Cette structure intermédiaire se prête fort bien à un dialogue fructueux entre l'administration et les «consommateurs» de culture. L'action culturelle des Provinces belges en témoigne. Le secteur des arts, du délassement et du tourisme représente environ 7 % des budgets provinciaux. Les échanges transfrontaliers dans les domaines de la culture, de la jeunesse et de l'éducation sont devenus monnaie courante au sein de l'Euregio Meuse-Rhin. Le réseau provincial d'enseignement technique, professionnel et spécial n'est rien de moins que remarquable (1).

En Europe et ailleurs : variations institutionnelles sur un même thème

Mais il y a collectivités intermédiaires et collectivités intermédiaires. Dans les Etats unitaires comme la France ou les Pays-Bas, qui ont choisi l'autonomie locale comme mode d'organisation de leurs institutions publiques, les collectivités intermédiaires entretiennent un important patrimoine architectural et muséographique; elles subventionnent le théâtre, l'art lyrique, la musique et les bibliothèques. En revanche, dans les Etats fédéraux ou politiquement régionalisés, l'autonomie législative et gouvernementale dont jouissent les collectivités intermédiaires leur permet de financer le développement d'une politique culturelle, au sens plein du temps *MC*.

Les cantons suisses et les *Länder* allemands sont clairement habilités, en vertu de la présomption de compétence inscrite dans leurs Constitutions fédérales respectives, à exercer la majeure partie des pouvoirs législatif et exécutif en matière d'enseignement et de culture. Il en va de même des provinces canadiennes comme le Québec à raison, cette fois, d'une clause constitutionnelle attributive de compétence en la matière. On peut considérer toutes ces collectivités comme intermédiaires parce que le Canada, la République fédérale d'Allemagne et la Confédération helvétique connaissent, pour l'essentiel, un triple niveau d'administration publique : l'autorité centrale, les Etats fédérés et les structures communales.

Pour sa part, la Constitution espagnole attribue compétence aux communautés autonomes dans les matières suivantes : musées, bibliothèques, conservatoires de musique, patrimoine culturel, culture, recherche et enseignement éventuel de l'idiome de la communauté intéressée. Quant à la Constitution italienne, elle



Son centre est situé à Bouillonstraat, 3 —
 6211 LH Maastricht. Tél. : 043-84.99.99.

(1) Sur tous ces points, voy. par ex. Cl. Gesche-Strauven, «La Province, niveau intermédiaire dans la structure de l'Etat», *Administration Publique* (trimestriel), 1982, pp. 167 et ss.

ne contient d'autre attribution régionale à portée culturelle que les «musées et bibliothèques des pouvoirs locaux» (2).

Cependant, la loi qui fait échapper la culture à tout compartimentage parfaitement étanche se vérifie aussi dans le cas des Etats composés. Les autorités centrales canadiennes, allemandes, suisses ou espagnoles interviennent dans le domaine culturel de façon parallèle ou complémentaire à l'action des collectivités composantes. A l'inverse, lorsque les affaires culturelles sont déferées principalement à la connaissance des autorités nationales (comme en Italie), on voit les régions s'attribuer les mêmes compétences dans la mesure où elles y sont directement intéressées; le pouvoir central est alors obligé de cautionner les revendications régionales : il procède au transfert partiel de ces matières.

La concurrence qui s'instaure en pratique dans le champ culturel sera de plus en plus «parfaite» au fur et à mesure que les besoins culturels de la nation seront de moins en moins satisfaits par les entités constitutives de l'Etat. Quelques exceptions assortissent néanmoins ce régime; elles réservent aux autorités centrales compétence exclusive sur la protection du patrimoine d'intérêt national ou la réglementation uniforme de la propriété intellectuelle.

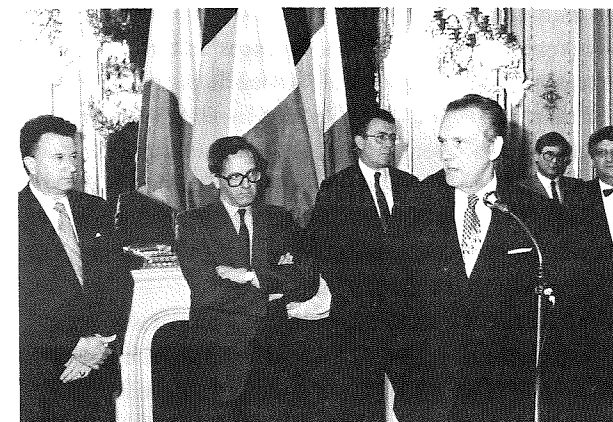
La France aussi

En France, ce sont les Régions et les Départements qui forment les degrés intermédiaires de l'administration publique. Voilà des êtres collectifs auxquels l'Etat a reconnu une vie juridique propre et la personnalité morale. Voilà des collectivités locales que la République a dotées de statuts uniformes dans leurs dispositions essentielles : organes qui tirent de leur élection un caractère démocratique et représentatif, libre administration qui s'exerce sous la surveillance et le contrôle du pouvoir central. Sur le mode d'une décentralisation compatible avec la conception unitaire de l'Etat, ces groupements de droit public développent une action culturelle particulièrement efficace.

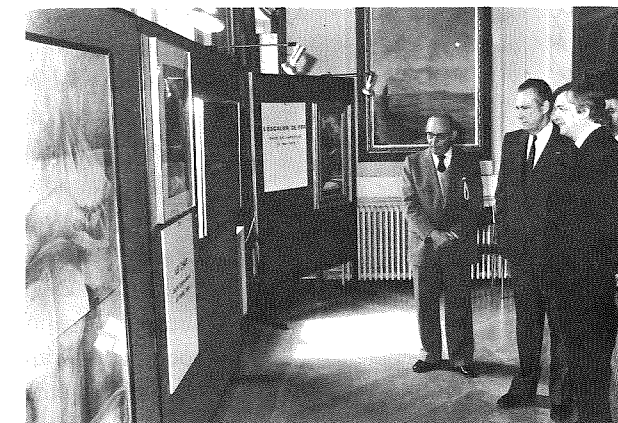
Depuis les années soixante, les collectivités territoriales françaises multiplient les initiatives et accroissent leurs engagements budgétaires en ce domaine. Le Ministère de la Culture soutient financièrement leurs efforts, en général sous la forme de subventions conditionnelles affectées à une activité ou à un projet spécifiques, parfois par le «prêt» de fonctionnaires de l'Etat, parfois encore dans les conditions stipulées par des «chartes» ou «contrats culturels» passés

(2) Sur la répartition des compétences culturelles en Espagne et en Italie, voy. par ex. S. Muñoz Machado, *Derecho publico de las Comunidades autónomas*, Madrid, Civitas, t. I^{er}, 1982, pp. 578 et ss.

Rencontres Liège - Champagne/Ardenne 15-16-17 mai 1984



Visite de la délégation de la Province de Liège en Champagne/Ardenne : discours du Gouverneur G. Mottard à Epernay. Photo Service Affaires culturelles de la Province de Liège.



A cette occasion, inauguration de l'exposition «l'Univers de Simenon», à Sedan. Photo idem.



Séance de travail au Conseil général à Charleville-Mézières. Photo idem.

entre le Ministère et les institutions locales (3).

Les départements consacrent l'essentiel de leurs dépenses culturelles (1% en moyenne en 1975) à subsidier les Communes et les associations privées. Quant aux Régions, elles constituaient jusqu'en 1982 de simples établissements publics territoriaux. Elles menaient souvent leurs actions culturelles par le canal d'associations créées à cet effet et placées sous leur contrôle. Ces établissements publics régionaux se sont surtout occupés de monuments historiques, de musique, de théâtre, d'animation et de création artistique. Le pourcentage de leur budget dédié à la culture variait entre 6 et 9 %.

Depuis la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, les Régions sont devenues des collectivités locales à part entière. Le Conseil régional, qui a une compétence générale, règle par ses délibérations les affaires de la Région. Il doit notamment promouvoir le développement économique, culturel et scientifique de la région et assurer la préservation de son identité dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des Départements et des Communes. Les statuts dérogatoires octroyés à la Corse, à l'Ile de France et aux régions d'Outre-Mer contiennent, eux aussi, des prescriptions relatives aux intérêts régionaux en matière de culture, d'éducation et de cadre de vie.

Les dimensions internationales des compétences dévolues à la nouvelle collectivité régionale n'ont pas été complètement oubliées. Le législateur français a autorisé les régions à «organiser, à des fins de concertation et dans le cadre de la coopération transfrontalière, des contacts réguliers avec des collectivités décentralisées étrangères ayant une frontière commune avec (elles)» (Loi du 2 mars 1982, art. 65, al. 3). Il a ainsi voulu donner effet à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, faite à Madrid le 21 mai 1980 et que la France a ratifiée. Il appartient donc aux régions de se concerter avec les régions étrangères limitrophes, de promouvoir leurs échanges avec ces entités, ou encore de participer à des «communautés de travail» transfrontalières.

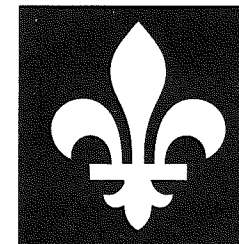
Le développement de l'action extérieure des régions françaises a conduit le Premier Ministre à admettre, par une circulaire du 26 mai 1983, l'extension du champ de leurs relations avec l'étranger au «tous azimuts». Il sied toutefois d'observer que ces relations participent davantage de la coopération technique que de l'aide au développement culturel.

(3) Voy. A.-H. Mesnard, *L'action culturelle des pouvoirs publics* (Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1969) : «étude organique de la politique culturelle des collectivités locales», pp. 357-374; A. Holleaux, «La politique culturelle française» in *Les pouvoirs publics et la culture* n° 22 de la *Revue française d'Administration publique*, avril-juin 1982, pp. 7-50, spéc. pp. 45 et ss.

Le discernement impose la distance, non l'éloignement

Le palier médian de l'administration publique est donc le lieu privilégié d'une action spécifique touchant les arts. Il n'est toutefois pas douteux que les fonctions culturelles dévolues aux collectivités organisées à ce niveau varient suivant les structures de l'Etat qui les agrège. Composé, celui-ci abandonne aux collectivités fédérées ou régionales la responsabilité principale de la politique culturelle. La diversification ainsi opérée des interventions publiques interdit alors le dirigisme centralisateur. En outre, elle sauvegarde les valeurs culturelles propres aux entités composantes de manière plus adéquate que ne le ferait la centralisation des pouvoirs. Si l'Etat est unitaire, les collectivités intermédiaires assurent la cohérence et la coordination, voire la réalisation des initiatives dont les Communes ont perçu la nécessité.

Cantons ou *Länder*, communautés autonomes ou Régions, Départements ou Provinces, les collectivités supracommunales jouent un rôle irremplaçable dans la vie culturelle. L'encouragement suppose le discernement. Le discernement implique la distance, non l'éloignement, vis-à-vis de l'écume des choses. Est-il plus bel éloge de l'échelon intermédiaire ?



QUEBEC 15/30

**BIMENSUEL DE L'ACTUALITE QUEBECOISE
DELEGATION GENERALE DU QUEBEC**

service de presse et d'information :
avenue des Arts, 46, T040 Bruxelles
téléphone : 02/512.00.36
téléc : 25276 (QUEBRU B)