

# LA POLITIQUE CULTURELLE À L'ÉPREUVE DE L'AGENCE. ESSAI DE COMBINAISON D'APPROCHE PRINCIPAL AGENT ET STAKEHOLDER (PA&S)

*Lluís BONET<sup>1</sup> et Emmanuel NÉGRIER<sup>2</sup>*

## **Résumé**

*Les modèles de politique culturelle changent, et les anciennes typologies sont remises en cause. Est-ce à dire que la culture, comme objet d'action publique, s'aligne sur d'autres secteurs de gestion publique ? Notre modèle s'appuie sur les cas espagnol et français, tous deux relevant du type « Architecte ». Il propose d'innover en associant deux types d'analyse organisationnelle généralement opposée : le modèle « principal/agent », d'une part ; le modèle des « parties prenantes » (Stakeholders Theory) d'autre part. Le premier assume un individualisme méthodologique ouvert aux contraintes informationnelles, au calcul rationnel, à la stratégie consciente. Le second rend compte plus précisément des contraintes collectives, des dimensions symboliques et émotionnelles de gestion des transactions. Leur combinaison permet à la fois de revisiter le modèle de l'Architecte et d'apprécier de façon critique l'introduction d'instruments de nouveau management publique dans ce secteur.*

## **Introduction**

Les modèles de politique culturelle montrent une tendance à la convergence en Europe à la suite d'un triple processus : réponses similaires aux défis technologiques (Bonet et Négrier, 2018) effets d'une mondialisation partagée et légitimation via un *benchmarking* international (O'Brien, 2014) et influence croissante de la transposition des directives et des programmes de l'Union européenne avec des effets dans le domaine culturel (Calligaro, Vlassis, 2017). Mais dans quelle mesure ce processus touche-t-il également aux modèles de gestion des services culturels publics (Poirrier, 2011; Bonet, Négrier, 2011a) ? Le contexte, le cadre juridique et la tradition politique et administrative de

<sup>1</sup> L. BONET, Professeur d'économie de la culture à l'Université de Barcelone.

<sup>2</sup> E. NÉGRIER, directeur de recherche en science politique au CEPES, CNRS-Université de Montpellier.

chaque pays continuent-ils d'être déterminants (Dubois, 2015) ? Quel rôle les directives européennes et la crise économique jouent-elles sur les marchés publics, la pratique des subventions et la mise en place d'une nouvelle gestion publique ?

Pour répondre à ces questions, l'article s'appuie sur l'évolution des administrations culturelles française et espagnole, deux pays qui, malgré leurs différences, s'alignent sur le modèle *Architecte* décrit par McCaughey et Chartrand (1989). Dans un précédent travail, nous avons examiné les différences et similitudes entre les deux pays selon 5 axes (Bonet, Négrier, 2011b): configuration institutionnelle; instruments d'intervention; répartition par niveaux de gouvernement; priorités, objectifs et valeurs dominants des politiques culturelles; et logiques et acteurs ayant une capacité d'influence. Sur la base de ce dernier axe et suivant les enseignements de la théorie principal-agent appliquée à la gestion publique (Brouard, 2010), nous analysons la façon dont les rapports de forces entre acteurs influents conditionnent l'évolution des modèles de gestion culturelle publique. Une première hypothèse est que plus la densité du tissu culturel est élevée, plus il y a de transparence et de coopération public-privé. Une deuxième hypothèse est que la réduction due à la crise des ressources publiques, ajoutée aux directives européennes, a renforcé la gestion externalisée et affaibli la gestion déléguée ou indépendante. Pour autant, les modèles liés à chaque contexte ou tradition cèdent-ils *de la même façon* à l'eupéanisation, à la rationalisation publique, ou à l'influence des acteurs les plus puissants ?

Notre approche correspond à trois types de justification. Tout d'abord, il y a un intérêt à approfondir les modèles de gestion des politiques culturelles car c'est un angle mort de l'analyse comparative. Nous disposons de comparaisons développées sur les discours, sur les objectifs, sur certains instruments sectoriels, mais pas sur la gestion des politiques culturelles elles-mêmes. Or il s'agit d'une dimension cruciale, en ce qu'elle relie les enjeux de culture aux enjeux sociaux plus globaux.

Ensuite, les modèles typologiques comme ceux de l'« Architecte » ne rendent plus compte de façon suffisante des fortes différences internes qui existent entre pays d'un même type (ici la France et l'Espagne), ni des différences parfois profondes qui opposent certaines parties d'un territoire national, comme par exemple au sein de l'Espagne.

Enfin, à l'heure où le milieu de la culture et des politiques culturelles est particulièrement touché par les effets d'une crise sanitaire sans précédent récent, la tentation est grande d'expliquer les comportements des acteurs selon

une logique individualiste (en résistance ou en opportunisme). Or si ces comportements existent, il faut les analyser dans un cadre politique à la fois plus large et plus collectif. C'est la raison pour laquelle notre modèle propose d'innover en associant deux types d'analyse organisationnelle généralement opposée : le modèle « principal/agent », d'une part ; le modèle des « parties prenantes » (Stakeholders Theory) d'autre part. Le premier assume un individualisme méthodologique ouvert aux contraintes informationnelles, au calcul rationnel, à la stratégie consciente. Le second rend compte plus précisément des contraintes collectives, des dimensions symboliques et émotionnelles de gestion des transactions, ainsi que des stratégies « inconscientes », celles qui se reproduisent par routine, habitus et croyance.

### **I. Les théories de l'agence et des parties prenantes appliquées à l'analyse comparative des modèles de gestion culturelle publique**

Différents auteurs ont écrit sur la théorie de l'agence, d'où est née l'approche principal-agent, appliquée au secteur public (Alchian et Demsetz, 1972 ; Horn, 1995 ; Gauld, 2007 ; Lane, 2005, pour ne citer que les sources qui nous semblent essentielles). Ils soulignent une idée dérivée de la théorie des choix publics qui suggérerait que les intérêts individuels motivent les activités des individus et des organisations, à la recherche d'une utilité maximale. Dans la sphère publique, les bureaucrates sont censés toujours viser l'élargissement du budget et de leurs structures, selon une logique corporatiste (Niskanen, 1971) ; les élus font de même avec les votes et positions de pouvoir (Buchanan et Tullock, 1962). De leur côté, les groupes d'intérêt poursuivent leurs propres objectifs (Stigler, 1971), selon une logique qualifiée par Philippe Schmitter de « néo-corporatiste » (Schmitter, 1995). Les relations entre ces acteurs ne sont pas spontanément équilibrées, car elles sont le théâtre d'asymétries d'information et de pouvoir. Les théoriciens des choix publics suggèrent d'y remédier par des incitations et des sanctions afin d'améliorer la performance des choix. L'une des pistes serait d'insérer dans un contrat le plus grand détail sur les objectifs proposés, les mécanismes et responsabilités d'évaluation et les attentes des parties. Ce document permettrait de maximiser les intérêts du principal, tandis que l'agent se concentrerait sur les objectifs du mandant compte tenu des incitations et des sanctions proposées dans le contrat. De cette façon, des contrats bien conçus ont pour finalité de traiter le problème, dans les relations principal-agent, de l'aléa moral (Brouard, 2010).

Une grande partie de la littérature citée (Horn, 1995 ; Gauld, 2007 ; Lane, 2005) place l' élu politique comme principal, tandis que l'agent est le bureaucrate ou le gestionnaire public. Les organisations qui obtiennent des contrats, des subventions ou fournissent des services à l'administration publique peuvent

également être considérées comme des agents. S'appuyant sur ces relations principal-agent, Gauld (2007) souligne que le principal n'a pas toujours une connaissance détaillée de ce qu'il veut lorsqu'il établit des paramètres, des objectifs et des incitations pour l'agent. En outre, les changements de préférence ou de couleurs politiques peuvent entraîner une modification substantielle des agréments initiaux.

Dans ce contexte, il est important de se concentrer sur la stratégie gestion publique, soit «la recherche des institutions les plus efficaces pour la production de biens et services par les organisations publiques, étant donné les restrictions émanant des exigences de l'État de droit» (Lane, 2005: 233). Depuis les années 1980, le Royaume-Uni, l'Australie ou la Nouvelle-Zélande sont à la pointe du New Public Management, qui insère des dispositifs de type marchand dans l'organisation publique, tels que la mise en concurrence des offres, les appels à projets et l'externalisation de services, ainsi que leur tarification. D'autres pays n'appliquent ces mécanismes que partiellement et promeuvent la modernisation du secteur public en mettant l'accent sur les produits et les résultats, ainsi que sur l'utilisation de stratégies de décentralisation, de coopération en réseau et de benchmarking. Dans les deux cas, les principes directeurs sont la recherche de l'efficacité (optimisation des ressources), la séparation entre l'élaboration des politiques et la prestation de services, et une contractualisation des relations entre acteurs. L'Union européenne a mis en œuvre ces changements, par la séparation des directions générales et des agences internes, par des mécanismes visant la neutralité et la transparence dans les contrats et les subventions, ainsi qu'en exerçant une nette influence sur la gestion publique de ses États membres (Calligaro & Vlassis, 2017).

Le New Public Management s'inscrit, d'une part, en réponse aux failles de l'État bureaucratique wébérien : professionnalisation, dépatrimonialisation, neutralité. Il en propose, par d'autres voies que l'administration classique, l'achèvement de l'idéal. Mais il affronte en pratique deux réfutations contemporaines. La première a pour origine une rhétorique traditionnelle des milieux culturels, quant à l'impossibilité de prétendre, dans ce domaine, à l'objectivation totale des choix publics, notamment d'un point de vue quantitatif ou formaliste. L'autre réfutation est plus contemporaine et touche à la montée de projets populistes, au sein de ce qu'il est convenu d'appeler les « démocraties illibérales » (Bonet, Zamorano 2020).

Dans le cas des services publics, au-delà de la relation entre le politicien et le bureaucrate, il est nécessaire de retracer toute la ligne des principaux et des agents qui traverse la hiérarchie politico-administrative, depuis le "contrat électoral" jusqu'aux contrats entre les cadres et employés directement

responsables de la prestation de services (Lane, 2005: 247). Donc, on pourrait considérer que le premier principal est le citoyen ayant le droit de vote, qui choisit des hommes politiques et ces partis (agents) pour défendre ses intérêts pendant une période de temps sur la base d'un programme électoral (le "contrat électoral"). L'un des éléments différentiels de l'application de la théorie principal-agent dans la gestion publique est que le citoyen est à la fois le principal et le client ou bénéficiaire final des services promus par l'administration. Cependant, dans le cas de nombreuses politiques sectorielles, telles que les politiques culturelles, l'électeur ne décide pas de son vote principalement en fonction du programme électoral culturel, mais plutôt sur la base d'une combinaison plus large de paramètres, idéologiques ou sociologiques.

Quel est le mandat que l'agent (les élus) reçoit d'un principal qui, lorsqu'il est électeur, vote selon des paramètres plus larges, mais lorsqu'il agit en tant qu'utilisateur bénéficiaire des services culturels, le fait dans la logique du client? L'agent (les élus et administrateurs culturels) doit-il fonder ses décisions sur la satisfaction du bénéficiaire habituel des services culturels publics ou des projets externes subventionnés par des fonds publics (un public majoritairement de niveau d'éducation supérieur à la moyenne)? Ou, considérant que ceux-ci ne représentent qu'une petite partie de la population, les agents devraient-ils fonder leurs décisions sur ce que dicte le programme électoral et sur leur estimation de l'intérêt général? Dans quelle mesure les besoins et les attentes des citoyens qui n'utilisent pas les services financés par l'État sont-ils pris en compte? Dans quel mesure les groupes d'intérêt influencent-ils les programmes en reformulant ces attentes dans leur sens ?

Le modèle principal-agent permet de séparer la sphère politique de celle de l'administration et d'analyser l'interaction entre les citoyens, les élus, les bureaucrates et les prestataires de services, publics et privés. Mais il est excessivement orienté vers les interactions fondées sur les intérêts défendus de façon individuelle, sans tenir compte des facteurs plus collectifs, émotionnels ou idéologiques, qui conditionnent la coordination et les conflits entre acteurs. Or ces facteurs sont notablement cruciaux dans le domaine des politiques culturelles.

C'est la raison pour laquelle nous associons à cette approche les apports de la théorie des parties prenantes (Freeman, 1984; Gond, Mercier, 2005; Laplume, Sonpar, Litz, 2008). Leur combinaison aboutit à une cartographie plus complète, également plus complexe, des processus décisionnels, de la prestation et mise à disposition, de la transparence et du contrôle de la gestion publique. Cette théorie souligne les intérêts légitimes spécifiques, mais aussi croisés, de

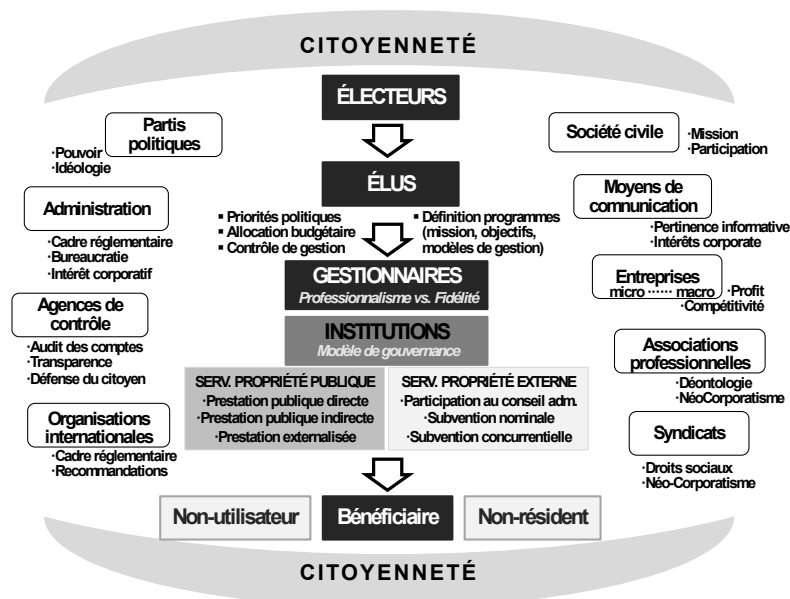
l'ensemble des acteurs liés à une organisation ou un projet, dans un cadre négocié qui construit la valeur des biens publics.

La figure ci-dessous combine les contributions des deux théories décrites - Principal-Agent et parties prenantes - appliquées au cas de la gestion culturelle publique. Dans la partie centrale, on rétracte toute la ligne des principaux et des agents existants à travers la hiérarchie politico-administrative, du "contrat électoral" aux contrats entre élus et gestionnaires publics, et entre ceux-ci et les cadres directement responsables de la fourniture de prestations de service. Mais il le fait en incorporant les différents modèles de gestion existants, à la fois les services offerts par des organisations publiques (en gestion directe, indirecte ou externe), et par des entités externes (consortium avec d'autres entités publiques ou réalisées par des entités à but lucratif et non lucrative recevant une aide publique). Cette aide publique passe par la présence d'un représentant institutionnel au conseil d'administration du prestataire de services ou la mention explicite d'une subvention dans son budget.

Dans tous ces cas, un contrat explicite, plus ou moins bien défini, a pour objectif de garantir les fins de la politique gouvernementale et la bonne utilisation des ressources publiques investies. Il est évident que la lettre de mission et les engagements des deux parties sont beaucoup plus explicites dans les services externalisés (ou délégués) que dans l'administration publique directe, où le contrôle s'exerce via les autorisations de paiement et la commande directe.

Le poids relatif plus ou moins important de chacun de ces modèles, leur évolution dans le temps en termes de nombre, de type d'équipements et de secteurs concernés, ainsi que les ressources budgétaires investies, déterminent le modèle organisationnel de gouvernance dominant. Ainsi, le secteur de la lecture publique est largement dominé par l'action directe, tandis que le régime de subvention est dominant pour le spectacle vivant, les festivals en particulier. L'axe central du schéma aboutit au destinataire final des programmes culturels : les citoyens divisés en bénéficiaires directs des services, le reste de la population qui peut être affectée par leurs externalités positives et négatives et les non-résidents, qui bénéficient sans payer des biens et services artistiques et patrimoniaux mis à leur disposition. L'une des caractéristiques des politiques culturelles, à ce titre, c'est l'ambivalence de la place du citoyen : principal, et bénéficiaire à la fois.

Figure . L'interaction entre les différents principaux-agents et les parties prenantes (« PA&S ») dans la gouvernance des politiques culturelles



Sur les côtés de la figure, le diagramme intègre les parties prenantes dotés d'une capacité d'influencer les politiques publiques culturelles. A gauche, les acteurs institutionnels les plus proches de la conception et du contrôle de la politique gouvernementale et de sa gestion: les partis politiques (chacun avec son orientation idéologique, et sa quête essentielle d'étendre ses ressources politiques); le système administratif (bureaucratique et attaché au cadre réglementaire, largement défini à partir de la défense des intérêts corporatifs de l'élite de l'administration); les agences de contrôle (au service de l'audit des comptes, de la transparence et de la défense du citoyen); et finalement les organisations internationales, les recommandations d'institutions telles que l'UNESCO ou l'Union européenne.

A droite se trouvent les acteurs privés. Il s'agit d'une part des prestataires de services professionnels : des industries culturelles et de la communication aux micro-entreprises culturelles; les professionnels indépendants et leurs associations; et les syndicats d'employés. En leur sein, la promotion d'intérêts néo-corporatistes (ressources institutionnelles, financières ou juridiques) vont

de pair avec des objectifs moins prosaïques tels que la sauvegarde du patrimoine ou de la qualité artistique et technique selon des critères à prétention objective. De l'autre côté, les associations civiques et culturelles et les fondations à but non lucratif, ainsi que le bénévolat, les amateurs et les mouvements alternatifs (tribus urbaines, squatters, etc.). Chacun poursuit ses propres objectifs et perçoit l'administration publique tantôt comme un soutien, un accompagnement, un concurrent voire un ennemi. Enfin, les médias, intermédiaires traditionnels entre l'offre et la demande culturelles, soumis à une double crise de leur fonction critique et de leur indépendance économique.

En fonction de la relation des forces et de leur position institutionnelle de départ, chaque partie prenante essaie d'influencer les politiques publiques dans le sens le plus favorable à ses yeux. Pour légitimer la position la plus appropriée (et renforcer ou affaiblir les arguments des autres acteurs au cours du processus de négociation), les concepts d'efficacité, d'efficience et d'équité sont de préférence utilisés. De même, le benchmarking et la comparaison internationale sont utilisés pour défendre la position la plus avantageuse, dans une stratégie qui peut en même temps favoriser la singularité ou la différenciation, ou vice versa, en soulignant les similitudes.

L'évaluation par les résultats permet, selon Moss Kanter et Summers (1987), d'améliorer l'efficacité, de renouveler la légitimité institutionnelle pour attirer plus de ressources et d'améliorer l'efficience des processus opérationnels, en repensant les structures et processus internes, ainsi que l'affectation des ressources. Cependant, l'institutionnalisation de l'évaluation des résultats et la mise en place de mesures qui rompent avec l'équilibre antérieur des intérêts se heurtent à la résistance des intérêts organisés. Chacun d'eux légitime son point de vue en combinant des arguments issus des quatre grandes logiques: culturelle, sociale, économique ou managériale.

Le schéma proposé peut être analysé dans le cadre d'une politique culturelle spécifique (circonscrite dans un temps et un espace propres). Toute politique culturelle est donc le fruit de ces interactions Principal/Agent et des rapports de force entre parties prenantes, qui conditionne en grande partie l'évolution du cadre réglementaire et s'inscrivent dans une culture administrative. Mais elle est également influencée par les expériences internationales, en général et dans domaine spécifiquement culturel. L'analyse des politiques culturelles et la comparaison de leurs modèles de gestion est une source particulièrement intéressante pour comprendre le service public culturel: ses missions, enjeux administratifs et défis.



## **II. Le modèle de l'Architecte en question**

La France et l'Espagne, relèveraient, selon McCaughey et Chartrand (1989), d'un même modèle « architecte » de politique culturelle, qui encadre les conditions dans lesquelles sont définis et mis en œuvre les services culturels publics. La raison de cette similitude de modèles tient essentiellement à la présence d'un ministère de la Culture, d'une part, et d'autre part à une logique d'intervention directe dans la Culture, à l'opposé des traditions anglo-saxonnes d'action à distance (*at arms' length*) reposant sur le rôle des Conseils des arts et de la culture. Si cette singularité demeure commune à ces deux modèles (ainsi qu'à celui d'une vaste Europe du sud), elle se heurte aujourd'hui à de nouvelles objections. Notre approche en termes de Principal/Agent-Stakeholders (PA&S) permet d'en discuter la pertinence sur deux niveaux : Elle reprend les deux premiers axes de l'approche de Lluís Bonet et Emmanuel Négrier qui proposaient un modèle comparatif de politique culturelle selon cinq axes clés (Bonet, Négrier, 2011b): a) modèles de gouvernance et rapports de forces entre partis prenantes ; b) répartition par niveaux de gouvernement; c) configuration institutionnelle; d) priorités, objectifs et valeurs dominants des politiques culturelles ; e) instruments d'intervention.

Le premier touche aux écarts considérables touchant à la responsabilité culturelle publique des différents protagonistes. Le développement et l'évolution des politiques culturelles espagnoles ne peuvent être séparés de la culture politique particulière liée, en Espagne, à l'État des autonomies que fonde la Constitution de 1978 (Prieto de Pedro, 1995; Moreno, 2001). Le modèle français, s'il établit peu à peu une certaine légitimité des régions à développer leurs compétences, reste cependant encore attaché au déploiement d'une administration d'État (les Directions Régionales des Affaires Culturelles) qui limite la portée de la décentralisation. À l'instar de la France, la politique culturelle espagnole est certes dirigée par des organes administratifs pilotés par un exécutif politique. Mais l'intensité de l'action publique, sa distribution entre niveaux de gouvernement et le rapport de ces derniers aux intérêts du secteur culturel diffèrent notablement, ainsi qu'on peut le voir dans le tableau ci-après.

L'analyse des budgets publics par niveaux de gouvernement permet de distinguer les principaux acteurs des politiques culturelles, en les contrastant avec les compétences formelles de chaque niveau. Une estimation assez globale des dépenses culturelles directes nous permet de confirmer que les dépenses culturelles françaises doublent en valeur absolue par rapport à l'espagnole, bien que la première comprenne les politiques touchant au secteur des médias. L'évolution entre 2008 et 2017 permet également de voir comment la crise a affecté différemment les deux pays. Alors que le rôle des administrations locales

continue d'y être fondamental, la réduction de la contribution de l'administration centrale et, dans certains cas, de l'administration régionale montre un problème d'investissement des pouvoirs publics dans la culture. D'autre part, si le ministère français de la Culture déploie une politique de coopération avec les administrations territoriales et les acteurs culturels locaux, notamment via les DRAC, ce n'est pas le cas du ministère espagnol, dont la politique de coopération interterritoriale est très faible. Il consacre la plupart de ses ressources au maintien de grandes institutions nationales madrilènes, à l'action diplomatique étrangère et au soutien à l'industrie audiovisuelle et à l'édition.

Tableau. Dépenses publiques en culture comparées par niveaux de gouvernement entre la France et l'Espagne, 2008-2018 (millions d'euros)

		Adm. Centrale	Adm. Régionale	Adm. Départementale	Adm. Locale	Total (non consolidé)
France	2008 Millions €	7 453	556	842	5 649	14 500
	% s/ total	51%	4%	6%	39%	100%
	€/hab.	117 €	9 €	13 €	88 €	227 €
	2018 Millions €	7 387	811	1 242	7 200	16 640
% s/ total	44%	5%	7%	43%	100%	
€/hab.	110 €	12 €	19 €	108 €	249 €	
	% Δ 2018 s/ 2008	99,1%	145,9%	147,5%	127,5%	114,8%
Espagne	2008 Millions €	1 075	2 129	669	3 313	7 186
	% s/ total	15%	30%	9%	46%	100%
	€/hab.	24 €	25 €	11 €	59 €	118 €
	2017 Millions €	678	1 144	508	2 738	5 068
% s/ total	13%	23%	10%	54%	100%	
€/hab.	15 €	25 €	11 €	59 €	109 €	
	% Δ 2017 s/ 2008	63,1%	53,7%	76,0%	82,6%	70,5%

Une analyse détaillée des politiques régionales espagnoles et françaises se traduirait par une énorme hétérogénéité des stratégies d'intervention. Il ne s'agit pas seulement du grand différentiel des ressources disponibles ou du degré

d'autonomie politique formelle qui existe, mais aussi de la conscience identitaire de chacun d'entre eux. Les politiques culturelles expriment un patrimoine, construisent une identité et s'ouvrent à la modernité à partir de paramètres idéologiques et spatiaux singuliers. Les territoires dotés d'une langue propre et d'une conscience nationale ont tendance à déployer des politiques culturelles beaucoup plus autonomes que les régions constituées de façon plus ou moins artificielle à partir d'une planification à l'échelle nationale. Ainsi, par exemple, dans le cas espagnol, alors que des régions comme Madrid ou l'Andalousie avaient réduit leurs dépenses publiques consacrées à la culture en 2017 à 52% du montant existant en 2009 (l'année où les dépenses culturelles des communautés autonomes espagnoles avaient été les plus élevées), la Catalogne à 72% et le Pays Basque à 89% (grâce au régime foral, particulièrement bénéfique)<sup>3</sup>. Évidemment, d'autres facteurs sont particulièrement pertinents, tels que le parti au pouvoir (de l'extrême droite à l'extrême gauche) ou le caractère plus ou moins métropolitain, urbain ou rural de chaque région. Cette différenciation n'est pas du même ordre que celle que l'on peut trouver en France, où les régions sont à la fois moins marquées par ces identités distinctives et plus influencées par les interactions avec l'administration d'État.

Certes, dans les deux pays, l'administration locale occupe le premier plan du financement public de la culture. Mais cela ne suffit pas à considérer que nous sommes dans un même modèle PA&S. Dans ces conditions, le modèle de l'Architecte a perdu de sa pertinence une première fois.

L'analyse des interactions entre protagonistes nous permet de discuter le modèle sur un second plan.

Dans les deux pays, la structuration du champ fait intervenir un nombre considérable d'acteurs de différents statuts. Dans les secteurs de l'édition, par exemple, les grandes entreprises ont tendance à défendre leurs intérêts directement avec les institutions publiques, à la faveur d'un échange politique implicite ou explicite entre ressources (investissement / désinvestissement local, parrainage, capacité organisationnelle ou influence dans les médias). Les acteurs de plus petite envergure (petites entreprises, syndicats et les associations professionnelles), sont contraints de jouer un jeu plus collectif, sur la base de

---

<sup>3</sup> Données calculées à partir de : Ministerio de Cultura y Deporte. Estadística de Financiación y Gasto Público en Cultura  
<https://www.culturaydeporte.gob.es/servicios-al-ciudadano/estadisticas/cultura/mc/culturabase/gasto-publico/resultados-gasto-publico.html>

forum différents (plans stratégiques, dialogue institutionnalisé, débats préélectoraux), et de ressources également spécifiques.

Ces différents types de protagoniste ne sont pas seulement reliés ou opposés selon des intérêts matériels. Ils le sont aussi selon les objectifs culturels et politiques qu'ils promeuvent dans le secteur, et plus largement selon les paradigmes auxquels ils se rattachent. Ces relations sont complexes, dans la mesure où certains acteurs peuvent s'opposer sur un plan mais se rapprocher sur un autre. Ainsi, tous les acteurs du secteur musical partagent leur soutien aux outils qui étendent les possibilités de programmation. Mais certains se situent dans une optique marchande, tandis que d'autres sont plus inspirés par des logiques d'excellence, de démocratisation voire de droits culturels.

Les associations régionales ou nationales représentant les différents sous-secteurs culturels ont un poids indirect important dans la formulation des politiques publiques. Pourtant, leur dépendance économique à l'égard des gouvernements, dont ils reçoivent de petites subventions pour leurs activités et structure, les conduit à une position de contre-pouvoir à prendre en compte. Bien qu'ils présentent rarement un front commun à l'administration, puisqu'ils défendent parfois des intérêts opposés (employeurs et syndicats) ou concourent pour la répartition du budget par secteurs, ils profitent généralement des fenêtres d'opportunité offertes par l'apparition de nouvelles personnalités politiques ou par la recherche de consensus dans des moments politiques complexes.

Cette structuration fait intervenir une pluralité de scènes de négociation. Entre différentes administrations, il peut y avoir une relation de concurrence (entre niveaux de gouvernement ou entre différentes forces idéologiques) ou de complémentarité. Dans ce second sens, un cas particulièrement intéressant est celui des consortiums. Ils sont régis par un conseil d'administration dans lequel toutes les entités qui apportent des ressources sont représentées. En Espagne, la plupart sont des administrations publiques, mais des fondations bancaires ou des entités associatives fondatrices peuvent également participer. En France, cette pratique donne lieu à des labels (Centres Dramatiques et Chorégraphiques Nationaux, par exemple) qui constituent l'élite institutionnelle du secteur culturel. Chacune de ces organisations fait l'objet d'une gouvernance propre, où c'est l'administration qui contribue le plus de ressources qui domine, souvent par l'intermédiaire de la direction qu'elle a contribué à désigner. Ici se négocie, de façon non explicite, la part des motivations professionnelles, financières et politiques qui vont conditionner les choix de personne et les mandats.

Lorsque l'un des partenaires veut réduire sa contribution, en cas d'alternance politique ou de crise, le système devient déséquilibré et des tensions politiques se créent. Cela a été, par exemple, le cas entre la Mairie et la Junta de Castilla y León au sujet du Festival de cinéma de Valladolid à l'automne 2019, comme cela avait été le cas, au Blanc-Mesnil, en 2014, quand la municipalité nouvellement élue avait provoqué la perte du label de la structure, en raison de son désaccord « politique et culturel » à l'égard de la direction en place.

Deux enseignements peuvent être tirés de cela. Le premier se situe plutôt du côté de l'approche par les protagonistes, confronté au modèle de l'« Architecte ». L'évolution des politiques culturelles a conduit à une croissance des acteurs culturels susceptibles de justifier une légitimité (politique) de leur action. Ces acteurs ne sont pas en relation hiérarchique simple, mais en situation de rapport de force et de négociation sur une pluralité de scènes (au sein du conseil d'administration d'un établissement, à propos d'une contractualisation territoriale, pour l'élaboration du budget d'un ministère ou d'une autorité régionale, etc.). L'effet de cette évolution, que partagent la France et l'Espagne au-delà de leurs différences, c'est l'explosion du nombre d'« architectes ». Pour qualifier le modèle auquel la France et l'Espagne se réfèrent, ainsi que d'autres pays, il faudrait alors parler du modèle « des architectes ».

Le deuxième enseignement touche à la relation Principal/Agent dans un tel contexte. L'« Architecte » se réfère non seulement à une instance unique, hiérarchisant un secteur, mais aussi à une cohérence des valeurs et paradigmes auxquels se réfèrent les acteurs de ce secteur. Or la pluralisation des scènes de négociation, c'est aussi celle des valeurs et paradigmes que défendent les acteurs en situation de coopération et/ou de conflit. Plutôt que de parler du « modèle de l'Architecte », il faudrait alors parler du modèle « des architectures ». Ces deux glissements vers le pluriel sont certes caractéristiques des situations française et espagnole, mais on les retrouve, dans des configurations différentes, dans bien d'autres pays. L'émergence de la « participation des publics » au sein des politiques culturelles en Europe est très caractéristique de ces dimensions qui, d'un côté, montrent les différences d'appropriation selon les contextes (professionnels, territoriaux) mais aussi la pluralité de ces appropriations au sein de chaque cadre national.

### **III. Le NMP dans l'impasse**

Il y a un troisième enseignement tiré de cette application de notre modèle PA&S, qu'il convient de développer maintenant. Il concerne la mise en œuvre du Nouveau Management Public (NMP) au sein du secteur culturel, et ses

difficultés propres. Nous l'avons vu, l'approche Principal-Agent stipule que le Principal est à la recherche de moyens pour contrôler l'activité de l'Agent, dans une interaction présentée sous un angle individualisé. L'approche *Stakeholders* suppose, dans un cadre plus collectif, que les protagonistes inscrivent leurs intérêts dans des logiques de négociation, sur des scènes plus ou moins institutionnalisées. Le NMP, quant à lui, vise à rationaliser l'action publique en calquant sur elle, autant que possible, le principe de l'échange marchand. Il y a donc une cohérence a priori, entre modèle PA&S et NMP, ce dernier étant l'une des formes contemporaines de l'ajustement entre Principal et Agent, d'une part, et qualification « marchande » des interactions d'autre part. Or cet ajustement ne fonctionne pas. En effet, la dimension marchande des interactions, qui existe bel et bien<sup>4</sup>, représente une part largement majoritaire des biens culturels. Quant à ceux qui sont produits selon une logique publique dominante (par le biais de l'action publique directe, indirecte, ou par le biais de subventions), l'application à leur égard d'un mimétisme de marché pose de redoutables difficultés, et cela pour trois raisons qui touchent aux scènes, aux justifications et aux critères de la politique culturelle.

La première est la *multiplication des scènes de négociation*, qui font intervenir des intérêts, des valeurs et des passions que la définition marchande ne suffit pas à cadrer. Le choix d'une nouvelle gouvernance d'un théâtre conventionné, d'une subvention à une compagnie de danse, du soutien à un festival en sont de bons exemples. La dimension marchande peut être un effet, une retombée du compromis final. Elle n'est qu'exceptionnellement la motivation principale, encore moins la cause exclusive. En outre, la pluralité des « architectes » rend encore plus illusoire leur alignement sur un formalisme marchand, en dépit de certains discours qui le prétendent. Enfin, une grande partie de l'enveloppe qui fait l'objet de ces décisions publiques est soumise à une organisation des intérêts corporatistes qui en limitent le changement. Dans les budgets culturels publics, une part considérable de ces moyens est reconduite d'année en année sans réelle possibilité de discussion.

En deuxième lieu, la justification marchande des décisions publiques n'apparaît bien souvent que comme la *reformulation d'intérêts politiques* qui, en dépit du discours d'efficacité, de rentabilité, restent déterminants. Ainsi, le discours NMP n'est souvent que l'instrument rhétorique d'une réorientation politique. La décision culturelle publique reste un compromis variable entre des critères

---

<sup>4</sup> On estime que la part des biens culturels dont la fourniture est majoritairement influencée par des logiques privées de marché se situe à 84% de l'ensemble des secteurs culturels, tandis que ceux qui sont sous l'influence déterminante des fonds publics ne pèsent que pour 16% de l'ensemble (Turner, 2020).

qui sanctionnent, d'une part, la tension Principal / Agent et, d'autre part, les rapports de force entre protagonistes. L'un des meilleurs exemples que l'on peut donner est la création et le destin du Conseil des Arts de la Catalogne (CONCA), qui se voulait une illustration de nouveau management du secteur culturel, et proposait une sorte d'hybride entre modèles « Architecte » et « arms'length »...

En 2008, le Parlement de Catalogne approuve la loi portant création du Conseil national de la culture et des arts (CONCA), établissant un système hybride et innovant dans le sud de l'Europe, qui combine un département gouvernemental de la culture (modèle Architecte) avec un Arts Council (modèle du « parrain » défini par Chartrand et McCaughey). Le Conseil est le résultat d'un long débat promu par le Conseil des Arts, une coalition d'opérateurs culturels constitués en acteurs politiques, mais qui sont en même temps destinataires de la politique culturelle (Barbieri, 2014). Il se réfère à un modèle international éprouvé (arm's length) pour délégitimer la capacité du gouvernement à concentrer la décision politique et résoudre les conflits culturels. C'est aussi le résultat d'un contexte politique particulier et d'une fenêtre d'opportunité : le Département de la Culture est aux mains d'une force minoritaire au sein d'un gouvernement de coalition de gauche. Trois ans plus tard, en 2011, un nouveau gouvernement à l'idéologie libérale décide de vider les pouvoirs exécutifs du CONCA, ne lui laissant qu'un rôle consultatif. Le contexte a changé : la crise économique et budgétaire fait rage. Les arguments utilisés pour cette réforme, qui entraîne également la disparition ou la fusion de nombreuses autres agences autonomes de l'administration, sont l'amélioration de l'efficacité économique et de la capacité d'action politique (Rius Ulldemolins, Rodríguez Morató, Martínez Illa, 2012) . Dans le secteur culturel, d'autres acteurs puissants ont soutenu ce changement, car le modèle du Conseil des Arts et ses commissions d'experts anonymes avaient entravé leur capacité à faire pression directement auprès des autorités gouvernementales. Paradoxe : alors que l'agencification appartient au registre instrumental du New Public Management, c'est ici un gouvernement libéral qui la vide de sens (sans oser la supprimer, pour le symbole) avec l'argument d'une plus grande transparence, efficacité et contrôle des dépenses publiques (soit les principes rhétoriques du NPM).

Enfin, les *critères* dont il est question, dans le domaine culturel, demeurent structurellement marqués par une *grande incertitude*. Celle-ci provient de trois sources. D'une part, ces critères sont le fruit du compromis qui vient d'être énoncé. Ensuite, ils sont influencés par des paradigmes (excellence, démocratisation, démocratie, valeur économique) portés par des protagonistes en situation de conflit et de coopération. Enfin, plus spécifiquement, l'objectivation des critères artistiques permettant de préférer tel projet à tel

autre est limitée par la contingence des jugements de goût, où interviennent expertise, réseaux et passions. L'observation des commissions d'experts renseigne assez bien sur le flou structurel qui concerne l'expertise artistique des dossiers en compétition (Lowies, 2020).

Ainsi, l'introduction du NMP dans la production de biens et services publics culturels est-elle dans une impasse. Si elle est bien avancée comme une forme de rationalisation des passions et des intérêts publics, elle n'est bien souvent qu'une reformulation des rapports de force entre protagonistes qui se tiennent largement à distance des conséquences réelles d'une éthique marchande dans les politiques publiques. Un fait le démontre aisément : la rareté et la partialité des processus d'évaluation des projets culturels, sur l'ensemble de ceux qui font l'objet d'un soutien public. Certes, le NMP pénètre le secteur public culturel. Il le fait avec des arguments, des procédures de reporting qui imposent aux agents de nouvelles exigences formelles et comportementales. Mais les décisions qui en découlent restent le fruit de rapports de force et de compromis qui n'ont que peu à voir avec le mimétisme marchand.

#### **IV. Conclusion**

Le modèle Architecte a évolué et les tendances à la séparation typologique franche sont en échec par une double phénomène : les convergences que permet de mettre en évidence notre combinaison PA&S amortissent les clivages entre pays jadis opposés. Il existe bel et bien une transnationalisation de certaines tendances des politiques culturelles (NMP, nouvelles prétentions d'illibéralisme politique, rôle structurel des administrations locales et relativité de l'influence des ministères et organismes nationaux). Mais elles agissent selon des codes, une culture de l'action publique ou de l'action collective qui diffèrent d'un pays à l'autre. Le second point est qu'elles diffèrent, au sein de chaque pays, entre régions elles-mêmes (Bretagne/Paca ; Catalogne/Mancha).

Si la convergence touche à l'influence de tendances globales et non propre au secteur de la culture, ce n'est pourtant pas la fin de l'exception culturelle : en voulant traiter le secteur culturel comme n'importe quel autre, le NMP, par exemple, ne tient aucune de ses promesses instrumentales. Le modèle analytique PA&S que nous proposons ici en démontre la persistance des singularités, à travers des outils d'analyse communs à d'autres champs. Il rappelle que la politique culturelle est un objet qui demeure plein de paradoxes et de singularités : c'est en le traitant avec les mêmes outils que d'autres politiques publiques que l'on peut en discerner les propriétés : combinaisons de paradigmes ; résistance de facteurs émotionnels et flou des critères; nécessaire



limitation du périmètre des objets culturels légitimes par rapport au marché, mais contingence spatiale et temporelle de la frontière entre les deux.

## Références

Aberbach, J., Putnam, R., & Rockman, B. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Alchian, A. A., Demsetz, H. (1972). Production, Information Costs, and Economic Organization. *American Economic Review*, 62 (December), 777-95.

Barbieri, N. (2014). "Légitimité et changement des politiques culturelles : de la transition culturelle à la désétatisation. Le cas de la Catalogne" *Pole Sud*, 40, 28-33.

Bonet, L., Carreño, T., Colomer, J., Godard, Y.; Négrier, E. (2018), "Participation and citizenship committed to the live show: a compared territorial approach", in Bonet, Calvano, Carnelli, Dupin-Meynard & Négrier (eds.) *Be SpectACTive! Challenging Participation in Performing Arts*, p. 315-336.

Bonet, L., Négrier, E. [eds.] (2007), *La politique culturelle en Espagne*, Paris: Khartala.

Bonet, L., Négrier, E. (2011a). The End(s) of National Cultures? Cultural Policy in the Face of Diversity. *International Journal of Cultural Policy*, 17 (1), 1-16.

Bonet, L., Négrier, E. (2011b). La tensión estandarización-diferenciación en las políticas culturales. El caso de España y Francia, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 6, 53-73.

Bonet, L., Zamorano, M.M. (2020). Cultural policies in illiberal democracies: a conceptual framework based on the Polish and Hungarian government experiences. *International Journal of Cultural Policy*,

Brouard, S. (2010). « Principal/Agent », Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques*. 3e édition actualisée et augmentée. Presses de Sciences Po, p. 523-530.

Calligaro, O., Vlassis, A. (2017). « La politique européenne de la culture. Entre paradigme économique et rhétorique de l'exception », *Politique européenne*, vol. 56, n°2, p. 8-28.

- Chartrand, H.H., McCaughey, C. (1989). The Arm's Length Principle and the Arts: An International Perspective. In Cummings, M.C., & Schuster, M., (eds.), *Who's to Pay for the Arts? The International Search for Models of Support* (pp. 43-80). New York: American Council for the Arts.
- Dubois, V. (2015). Cultural Policy Regimes in Western Europe, *International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences*, (pp. 460-465) (2<sup>nd</sup> ed.). Oxford: Elsevier.
- Buchanan, J., Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent: Logical foundations for constitutional democracy* (Ann Arbor Paperbacks). University of Michigan Press.
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Boston: Pitman.
- Gauld, R. (2007). Principal-Agent Theory and organizational change. Lessons from New Zealand health information management. *Policy Studies*, 28(1), 17-34.
- Gond, J-P., Mercier, S. (2005). LIRHE, Université des sciences sociales de Toulouse.
- Horn, M. (1995). *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*. Boston: Cambridge University Press.
- Lane, J-E. (2005). *Public Administration and Public Management: The Principal-Agent Perspective*. London & New York: Routledge.
- Laplume, A. O., Sonpar, K., Litz, R. A. (2008). "Stakeholder Theory: Reviewing a Theory that Moves Us." *Journal of Management* 34 (6): 1152-1189.
- Lowies, J.-G., (2020), *Décider en Culture*, Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, coll. *Politiques culturelles*,
- Miller, G. (2005). The Political Evolution of Principal-Agent Models. *Annual Review of Political Science*, 8, 203-25.
- Moss Kanter, R., Summers, D. "Doing Well While Doing Good: Dilemmas of Performance Measurement in Nonprofit Organizations and the Need for a Multiple-Constituency Approach", a Powell, W. (ed) *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*, Yale University Press, 1987 , pp.154-166.

Négrier, E.; Bonet, L.; Guerin, M. [eds.] (2013) *Festivals de musique(s), un monde en mutation*, Paris: Michel de Maule.

Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.

O'Brien, D. (2014). *Cultural Policy: Management, Value and Modernity in the Creative Industries*. London: Routledge.

Paquette, J. « Management public, groupes professionnels et dynamiques identitaires dans le secteur public : le cas des communicateurs des sciences », *Pyramides*, 17 | 2009, 195-218.

Poirrier, P. (2011). *Pour une histoire des politiques culturelles dans le monde (1945-2011)*. Paris: La Documentation Française.

Rius Ulldemolins, J.; Rodríguez Morató, A.; Martínez Illa, S. (2012) "El sistema de la política cultural en Cataluña: un proceso inacabado de articulación y racionalización", *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 11, núm. 3, 2012, pp. 173-203.

Schmitter, Ph. (1995), "Groupes d'intérêts et consolidation démocratique en Europe méridionale", *Pôle Sud* n°3, p.5 – 37

Stigler, G. (1971). "The Theory of Economic Regulation". *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3-21.

Turner, L. (2020). *Le poids économique direct de la culture en 2018*, Culture-Chiffres n°2, ministère de la Culture – Département des Études, de la Prospective et de la Statistique