

L'ACTION CULTURELLE ET LES REGIONS AU ROYAUME UNI

François Matarasso

1ère Rencontre Nationale des Agences Culturelles Territoriales
à la Maison de la Région, Strasbourg, le 12 Octobre 2016

Pour comprendre la politique culturelle territoriale au Royaume Uni, il faut savoir que le niveau régional y est très faible par rapport au centre et à la municipalité. Permettez-moi donc de commencer en évoquant quelques particularités de mon pays qui peuvent aider à mieux comprendre la place faible de la région dans le corps politique.

Avant tout, il faut tenir compte du fait que l'état britannique comprend quatre pays, chacun avec sa culture, ses traditions et un système judiciaire autonome. De plus, L'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord sont dotés aujourd'hui de parlements ou d'assemblées nationales avec des droits et des devoirs importants mais différents aussi.

Le développement culturel dans chaque pays est la responsabilité d'une agence autonome. Entre 1946 et 1994, c'était le Arts Council of Great Britain pour le Royaume Uni. Depuis nous avons le Arts Council of Wales, le Arts Council of Northern Ireland, Creative Scotland et – de loin le plus important des quatre – le Arts Council England.

Mais, compte tenu que 83,4% de la population du Royaume Uni vit en Angleterre, on pourrait voir la dévolution nationale qui créa ces assemblées comme un acte de régionalisme. Le plus grand des trois pays, l'Écosse, a 5,2 millions d'habitants – soit environs le même nombre que la région française du Grand Est.

Ensuite, il faut savoir que le Royaume Uni est un des rares pays qui n'ont pas de constitution codifiée. Le fonctionnement de l'état est géré par un ensemble de règles issues de la loi, de la jurisprudence et d'usages constitutionnels. Une des conséquences de ce fait est une organisation de l'administration territoriale extrêmement varié, surtout en Angleterre, parce que chaque gouvernement peut y effectuer les changements qui lui semblent bon.

Cela se manifeste en deux formes qui peuvent nous concerner aujourd'hui. D'abord le grand nombre d'autorités administratives indépendantes qui, bien que légalement séparées du

gouvernement en dépendent toutefois en très grande mesure. Les quatre Arts Councils qui sont largement – mais pas entièrement – responsables de l'exécution de la politique culturelle gouvernementale sont justement parmi ces « organismes non ministériels quasi-autonomes ». Leur rapports avec les ministres qui contrôlent leurs budgets et nomment leurs conseils administratifs sont, vous le comprendrez, délicats.

Les autorités locales sont un autre aspect de la complexité de l'administration territoriale. Il y a aujourd'hui 353 conseils municipaux en Angleterre, mais ils ne possèdent pas tous une importance ni mêmes des fonctions similaires. Même au niveau le plus important – dit « autorité unitaire » – il peut y avoir des différences importantes. Le plus grand conseil unitaire, Birmingham City Council, organise les services public pour plus d'un million d'habitants. Le plus petit, Rutland County Council, remplit les mêmes responsabilités pour moins de 40,000 électeurs.

Même à Londres, l'administration des services publics dépend principalement de 32 conseils d'arrondissements – les « boroughs » – les fonctions de la mairie de Londres, créé en 1999, touchant les transports en commun, le développement économique, les pompiers, et la police, parmi d'autres.

D'ailleurs, la question de la police illustre bien le rapport entre le centre et les territoires au Royaume Uni. Il n'a de police nationale qu'en l'Irlande du Nord et en Écosse. Ailleurs, la police est organisé au niveau su comtés – c'est-à-dire su départements – dont certains retiennent des limites établies bien avant le 11^e siècle. Il y a donc 39 polices territoriales indépendantes en Angleterre.

Il est évident que dans ce système, le pouvoir se situe soit au centre, soit aux niveau que l'on appelle en Angleterre « local ». Ce dernier est souvent considéré comme préférable et le gouvernement de David Cameron avançait, en principe du moins, une politique de « localism ». Mais il sera également évident que quand le pouvoir local est dispersé entre un très grand nombre de conseils à la géométrie variable, en réalité, le centre demeure extrêmement puissant. Effectivement, le pouvoir britannique est très centralisé même si ses fonctions, et notamment les services publics, sont exercé localement.

Nous avons fait quand même une expérience importante de régionalisme, entre 1994 et 2011, quand les gouvernements Major, Blair et Brown ont créés neuf régions avec des structures administratives, dont les Regional Development Agencies. Après 1997 on a créé les Regional Cultural Consortiums chargés parmi d'autres responsabilités de la production des premiers (et des derniers) stratégies culturelles régionales en Angleterre. Cette politique offrait la possibilité d'une approche au développement territorial plus puissante et stratégique, mais, pour des raisons idéologiques et budgétaires, le gouvernement de David Cameron a aboli toute l'administration régionale en 2011.

Cet aperçu de l'administration territoriale au Royaume Uni est sans doute en même temps assez compliqué et insuffisant. Pour l'occasion, je pense qu'il suffit de retenir une chose

fondamental. L'absence d'un niveau d'administration régional oblige aux entités nationales, tel le Arts Council England, d'avoir des rapports avec des centaines de conseils et d'administrations locales. Comme il est quasiment impossible de soutenir des véritables partenariats dans ces conditions, le résultat est une centralisation du pouvoir dans la capitale.

Il n'est pas nécessaire de passer en revue tous les changements de politiques et d'organisation que le Arts Council a subi au cours des 70 ans depuis sa création en 1946. Ses bureaux régionaux ont été fermés pendant les années 50, ce qui a motivé les conseils municipaux de former des associations pour promouvoir le développement culturel locale. Ces « Regional Arts Associations », furent liés au Arts Council en 1994, au moment de la politique du régionalisation du gouvernement Major.

Ce changement coïncide aussi avec la création de la Loterie Nationale en 1994. Pendant ses premières dix années, la loterie apportera plus de deux milliards de livres au secteur culturel, pour ne pas parler de sommes similaires attribué au patrimoine et au sport. Cet argent sera distribué par Arts Council England. La combinaison de cette nouvelle source de revenus, de la politique régionale de gouvernements successifs, et d'une période de croissance économique importante ont fait de ces années une période non seulement de croissance importante mais aussi de coordination stratégique du développement territorial qui a laissé des traces permanente dans l'infrastructure culturelle du Royaume-Uni.

Pour faciliter l'organisation de ce travail avec les conseils municipaux et les partenaires régionaux le Arts Council dispose des bureaux et du personnel des anciennes associations culturelle régionales, qui sont définitivement absorbées par lui en 2001. Chacune des neuf régions avait à cette époque non seulement un directeur et un effectif important, mais un conseil consultatif dont les présidents siégeaient aussi au conseil administratif national du Arts Council lui-même. Pour la première fois de son histoire le Arts Council avait donc une majorité de membres habitant et travaillant hors de la capitale – 8 sur 15.

La période où l'on peut véritablement parler d'une politique culturel régional se termine en 2012-13, quand le gouvernement, ayant déjà réduit le budget du Arts Council de 30% en 2010, lui commande de réduire également ses frais administratifs de 50%.¹ En même temps, le Arts Council England est chargé de nouvelles responsabilités, dont le financement de certains musées, le développement des bibliothèques publiques et l'éducation musical des enfants. En dépit de ces nouvelles charges, le numéro d'employé de l'organisation est réduit de plus de 750 personnes en 2007 à environ 450 en 2013, sous la pression de gouvernements successifs. L'administration régionale en a été sévèrement réduite et bien que l'on retienne des bureaux dans les régions, à part Manchester où sont effectuées toutes les opérations administratives, ils sont aujourd'hui très modestes. À Nottingham, par exemple, il y avait 40 postes en 2007 : aujourd'hui il en reste peut-être une dizaine, sans directeur.

En même temps l'abolition les structures régionales gouvernementales, avec les sévères réductions budgétaires que le gouvernement a imposé aux municipalités depuis 2010, ont

gravement limité non seulement l'investissement culturel au niveau régionale mais, ce qui est plus grave au long terme, sa coordination stratégique.

Mais le Arts Council England est aussi sous une pression politique croissante de mieux servir les habitants qui n'habitent pas Londres. Plusieurs rapports indépendants critiquent la distribution inégale des subventions de l'organisation, qui est aussi interrogé par un comité parlementaire. Par exemple, en 2013 le Arts Council dépensé jusqu'à £69 par habitant à Londres contre de £4.58 par habitant dans les régions.² Un certain niveau d'inégalité entre capital et région est normal, étant donné le nombre de d'institutions nationale qui s'y trouvent mais la différence était politiquement gênante.

Elle l'est aussi parce que, suite à certaines modifications du gouvernement, la proportion du budget du Arts Council qui vient de la Loterie Nationale est augmenté de 23% en 2007 a plus de 40% aujourd'hui. Quand cet argent vient très visiblement de tout le pays et souvent des plus pauvres, ça devient de moins en moins acceptable de le dépenser au profit d'une petite section de la population plutôt aisée et métropolitaine.

Une partie de la réponse du Arts Council England est un programme intitulé « Creative People and Places », qui vise les régions les plus défavorisées ou il y a aussi le plus bas niveau de participation à la culture. Ce programme investira £37 millions sur trois ans dans 21 territoires, et se repose beaucoup sur les arts de la rue. Son bilan reste à faire mais je crains que son efficacité et ses résultats ne soient réduits par l'absence d'une structure régionale permettant au Arts Council de soutenir cette action de près.

Je suis tout à fait convaincu par mon expérience au Royaume-Uni comme dans d'autres pays qu'un développement culturel durable et sensible aux conditions particulières que chaque région dépend sur une présence permanente des administrations responsables. Sans cela il est impossible de cumuler les connaissances et la confiance des acteurs locaux sur lequel le succès de tout développement culturel de terrain dépend toujours.

¹ <https://www.theguardian.com/culture/2012/oct/30/arts-council-england-jobs-cut>

² <https://www.theguardian.com/culture/2013/oct/31/public-arts-spending-london-15-times-greater>