

L'IMPACT D'UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC DÉDIÉ DANS L'ÉCONOMIE D'UNE FILIÈRE CULTURELLE : LE CAS DU CNC ET DU CNL

Intervention aux Rencontres nationales « Collectivités territoriales, labels indépendants et avenir de la filière musicale » à Bordeaux, le 13 février 2012

François Rouet¹

Chargé d'études au Département des études, de la prospective et des statistiques
Secrétariat général - ministère de la Culture

La perspective d'un Centre national de la musique désormais en préfiguration vient positionner un nouvel acteur porteur de préoccupations d'intérêt public et collectif - « un instrument de service public » selon les termes du ministre au Midem - au sein du système d'acteurs de la musique, en entendant par là tous ceux qui partagent le souci de son avenir, tant du côté des professionnels que des pouvoirs publics, à la fois État et collectivités territoriales.

Dans ce contexte, il est intéressant de faire un pas de côté et de jeter un coup d'œil rapide hors du champ musical du côté du cinéma et du livre qui possèdent de longue date de telles structures au travers respectivement du Centre national de la cinématographie et de l'image animée (CNC) et du Centre national du livre (CNL). Il n'y a rien là d'attentatoire aux spécificités de la musique que ses acteurs portent haut et fort. Au contraire, c'est se situer dans la droite ligne du rapport Selles qui déclarait avoir pris comme référence le CNC.

C'est cet exercice auquel on va se livrer en précisant qu'il s'agit ni de comparer ni d'évaluer : il ne s'agira ni d'un *benchmark* qui ne dirait pas son nom - entre secteurs culturels différents plus qu'ailleurs comparaison n'est pas raison -, ni d'une évaluation implicite de ces deux établissements publics et de leurs modes d'intervention même si l'on s'attachera à apprécier la place qu'ils occupent dans leurs secteurs respectifs. À cette fin, on se propose d'interroger CNC et CNL sous cinq aspects et de repérer les questionnements qui peuvent s'adresser au CNM dans son rapport au secteur musical.

1- Comment s'exprime au travers de ces établissements une volonté publique nationale en matière de politique sectorielle ?

Les situations sont à cet égard très différentes entre le CNC et le CNL

* Le CNC « assure l'unité de conception et de mise en œuvre de la politique de l'État à l'égard du cinéma et des autres arts et industries de l'image animée. » Doté d'un président et d'un conseil d'administration, il dispose de l'autonomie financière et plus largement à l'égard de l'administration centrale du ministère de la Culture : ses liens sont directement avec le cabinet du ministre et au travers de conseillers sectoriels en Drac. On notera que le CNC n'entretient pas de liens structurels avec la DGMIC. Dit autrement, si l'ensemble de la culture était administrée comme l'est le cinéma, nous serions dans le modèle « Conseil des arts » développé en particulier dans des pays anglo-saxons ou scandinaves - et non plus dans le modèle ministère de la Culture plus ou moins décentralisé qui est le nôtre. Le CNC utilise les ressources du Fonds de soutien essentiellement pour financer des formes d'aide tant automatiques que sélectives à tous les niveaux de la filière (production, distribution,

¹ Le contenu de cet article n'engage que son auteur et non le ministère de la Culture

exploitation). Doté en 2012 d'un budget de 700 millions d'euros, il consacre 400 millions d'euros à des soutiens automatiques et 256 millions d'euros à des aides sélectives au cinéma et dispose d'un effectif de 462 ETP (PLF 2012).

Du côté du livre, le CNL « encourage la création et la diffusion au travers de dispositifs de soutien aux acteurs de la chaîne du livre » (au sens large) et se veut « un lieu de rencontre, d'échanges et d'action interprofessionnelle ». Doté également d'un président et d'un conseil d'administration et de l'autonomie financière, sa grande différence avec le CNC est qu'il a à se situer par rapport à une Direction du livre et de la lecture - désormais Service du livre et de la lecture au sein de la DGMIC - et dont le directeur était jusqu'en 2010 automatiquement le président du CNL. Les crédits d'intervention du CNL étaient en 2010 de 27 millions d'euros et ses effectifs au 31 décembre 2009 de 72 ETP.

La question essentielle qui émerge ici et à laquelle le CNM n'échappera pas est donc celle des rapports et de son articulation à la DGCA : elle ne s'est jamais posée pour le CNC ; elle se pose depuis peu pour le CNL qui a fonctionné longtemps comme « l'opérateur » de la DLL avec parfois une répartition peu évidente des tâches d'ailleurs pointée par la mission Cordier en 2009.

2- Au sein de quel jeu d'acteurs s'insérer ?

Le jeu d'acteurs au sein duquel s'insèrent le CNC et le CNL rassemble *a priori* tous les acteurs respectivement du cinéma et du livre. Il est cependant nécessaire de distinguer deux catégories d'acteurs :

- *les premiers* sont ceux de la filière au sens strict du terme c'est-à-dire de la succession d'activités qui va de l'élaboration des produits à leur transmission aux publics : elle répond à la notion de chaîne de valeur (on parle ainsi de « chaîne du livre »). Ces acteurs très souvent marchands entretiennent des relations très spécifiques entre eux : ils sont à la fois solidaires dans le bon fonctionnement de la filière mais aussi concurrents dans le partage de la valeur ajoutée et enfin ils prennent des risques de manière plus ou moins articulée avec la prise de risque initiale du producteur ou de l'éditeur et ce, suivant les arrangements contractuels qu'ils passent entre eux. Par ailleurs, les uns ont la majorité voire la totalité de leurs intérêts dans la filière alors que d'autres n'y ont pas leurs intérêts stratégiques même s'ils y occupent une place importante : c'est le cas d'acteurs de grande taille comme les enseignes d'hypermarchés et désormais les fournisseurs d'accès ou des acteurs de l'Internet comme Google, Apple... ;
- *les seconds* se consacrent à des fonctions d'animation et promotion du mode d'expression (et non d'un catalogue), de conservation, de recherche, de formation... toutes fonctions essentielles au bon fonctionnement du mode d'expression cinématographique ou par le livre (et pas seulement littéraire) même s'ils ne contribuent pas directement à l'élaboration et à la dissémination des produits. Il s'agit d'acteurs souvent non marchands qui n'entretiennent pas, d'une fonction à l'autre, des relations aussi fortes et articulées que celles qui existent entre les acteurs de la filière.

Dans le domaine de la musique, où la notion de filière est beaucoup plus large, la distinction précédente entre deux types d'acteurs vaut également pour analyser le jeu d'acteurs avec le facteur de complexité supplémentaire qu'est l'existence des deux filières (au sens strict) de l'enregistrement phonographique et du spectacle vivant ; ces deux filières relèvent

d'économies profondément différentes (industrie culturelle/ « présenciel ») mais qui sont articulées d'une manière qui a beaucoup évolué.

3- Quelles relations aux acteurs ?

Les relations du CNC et du CNL sont évidemment très différentes avec les deux types d'acteurs évoqués précédemment. Si l'on s'intéresse aux relations avec les acteurs des filières cinéma et livre (sens strict), on peut mettre en avant la notion de « partenariat tutélaire » qui emporte une double signification :

- d'abord *des relations fortes et institutionnalisées* voire « routinisées » entre acteurs de la filière et pouvoirs publics. On a d'ailleurs parfois analysé le CNC comme un supersyndicat professionnel. Cet aspect existe aussi mais beaucoup moins fortement au sein du CNL qui constitue un cadre interprofessionnel sans pour autant remplacer des structures interprofessionnelles comme le Cercle de la librairie. Ces relations se lisent d'abord dans la composition des conseils d'administration mais aussi dans les modes de financement par des taxes affectées soit sur les recettes de vente de la filière (ventes de billets ou de livres), soit perçues comme compensant un préjudice (photocopie sinon concurrence télévisuelle). En un mot les professionnels s'y sentent *chez eux* pour y débattre du bon usage de ce qu'ils considèrent comme *leur argent*, ce qu'ils savent bien rappeler en cas de dissension. On trouve d'ailleurs facilement des propos professionnels selon lesquels c'est la profession qui gère le Fonds de soutien dans le domaine du cinéma... ;
- ensuite se développent des « cadres cognitifs et normatifs communs » entre acteurs des filières et pouvoirs publics. Dit autrement, se forge progressivement la capacité à faire le même diagnostic sur la situation de la filière et à discerner les mêmes directions d'amélioration. Ceci est le préalable indispensable à la démarche de coconstruction de politiques sectorielles souvent mise en avant.

Ce « partenariat tutélaire » est à l'ordre du jour dans tous les secteurs, celui de la musique comme les autres : il vient inspirer l'appréciation et la gouvernance des dispositifs de soutien à la filière et le recours à la réglementation. Il ne gomme pas la différence de posture entre acteurs professionnels et pouvoirs publics pas plus que la contradiction constitutive au cœur de politiques sectorielles qui est de venir soutenir des intérêts particuliers au nom de l'intérêt général.

4- Quelle articulation entre culturel et économique ?

Il y a une différence d'ordre de grandeur entre le culturel et l'économique, entre l'art et l'industrie - comme l'indique la mission du CNC dans un clin d'œil à la célèbre formule de Malraux sur le cinéma. Cette différence, qui peut être vécue comme une opposition plus ou moins forte suivant les périodes, parcourt tous les secteurs et plus particulièrement ceux d'industrie culturelle. Entre ces deux ordres de grandeur se passent en permanence des compromis temporaires toujours à revalider comme l'expliquent Thévenot et Boltanski². On en voit la trace au moins à trois niveaux :

- *au niveau des acteurs* dans chaque secteur entre les deux catégories distinguées précédemment au 2 : les acteurs de la filière privilégient la soutenabilité économique tout en

² Luc Boltanski et Laurent Thévenot *De la justification Les économies de la grandeur* Gallimard, Paris, 1991

développant des partis pris forts en termes de contenus voire de ligne éditoriale, les autres acteurs du mode d'expression privilégient plutôt le projet culturel même s'ils connaissent des contraintes économiques ;

- *au niveau des tâches tutélaires* fussent-elles définies et exercées en partenariat (cf. 3 supra) : d'un côté il s'agit de réguler une filière et ses équilibres, ce que fait par ailleurs le ministère de l'Industrie ou de l'Agriculture pour nombre de secteurs de l'économie ; de l'autre, il s'agit d'organiser la gouvernance du mode d'expression en tant que système de manière à ce qu'il se renouvelle de manière continue et pertinente, ce qui peut être considéré comme la finalité des politiques culturelles sectorielles ;

- *au niveau enfin des modes d'intervention* à l'égard des filières où se cherche un équilibre entre soutien économique et soutien culturel : le premier cherche à renforcer les entreprises au moyen de dispositifs automatiques au risque de conforter les seules situations acquises ; le second vise à reconnaître et soutenir la qualité au moyen de mesures sélectives au risque de ne pas éviter l'élitisme.

Cet équilibre, dans les secteurs du cinéma et du livre, fait l'objet de révisions à court terme au travers de retouches fréquentes aux dispositifs de soutien. Il connaît également des évolutions à long terme. Ainsi le CNC est né « industriel » à un moment où il s'agit de construire une industrie nationale face au cinéma américain. Il n'intègre des éléments d'une vision culturelle qu'à partir des années 1950 avec le court métrage et 1960 avec l'avance sur recettes pour le long-métrage et plus tardivement (années 1980) pour l'exploitation. À l'inverse, le CNL issu d'une Caisse nationale des lettres est d'abord un Centre national des lettres pour devenir en 1993 Centre national du livre ; il garde une dominante de soutiens sélectifs même si certains se font plus systématiques (par exemple le label Lir des librairies ou le soutien à la numérisation des fonds éditoriaux).

Ce conflit d'ordres de grandeur est également bien connu dans le secteur de la musique. Il se retrouvera au cœur du choix des orientations et du mode de gouvernance du CNM qui devra définir à la fois l'équilibre qu'il souhaite instaurer et les moyens qu'il se donne pour le faire évoluer.

5- Quelle présence au local pour des établissements publics à vocation nationale ?

Cette question, dont on pressent à son seul énoncé qu'elle n'est pas simple, n'a pas été à l'agenda avant les années 1980, la décentralisation, la montée des volontés politiques locales et régionales, mais aussi l'affirmation d'acteurs locaux dans l'audiovisuel et le livre.

* On peut d'abord s'interroger sur le système d'acteurs au niveau régional.

Le fait majeur est que l'aval des filières cinéma et livre en région est étroitement proportionné à la chalandise et peu ou prou à la population, même si l'on peut considérer que le maillage du territoire en salles de cinéma et en librairies est insuffisant en termes d'accès à la diversité de la production nationale. À l'opposé, l'amont des filières cinéma et livre en région est d'ampleur très variable en ce qui concerne les créateurs, producteurs audiovisuels, éditeurs qui vivent et travaillent en région. Il s'ensuit qu'il n'existe pas de filières régionales comparables à la filière nationale où amont et aval sont proportionnés. Ce fait est rarement souligné.

Par contre, il faut noter l'importance de l'offre non marchande qu'il s'agisse des bibliothèques de lecture publique, des salles municipales ou associatives, sans parler des ciné-clubs et des acteurs de l'animation en particulier les organisateurs de manifestations aussi bien autour du cinéma que du livre.

* Dès lors quels sont les espaces de collaboration et de partenariat ?

On peut en distinguer quatre :

- Le *premier espace* est le souci d'une bonne couverture du territoire en librairies et en salles de cinéma dans une perspective d'aménagement culturel du territoire. C'est ainsi que dans les années 1980, suite à la mission Bredin et à la création de l'ADRC (Agence pour le développement régional du cinéma), le CNC développe un soutien sélectif à l'exploitation et aux collectivités territoriales pour conforter l'exposition cinématographique. Ceci aboutira en 1998 à un guide à l'usage des collectivités territoriales après le relais des lois Sueur du début des années 1990. Dans le domaine du livre, le CNL, avant de se voir attribuer la gestion du label Lir aux librairies, vient soutenir le développement de la librairie à côté des Drac, de l'Adelc - organisme interprofessionnel - voire de certaines régions dans la plus pure tradition des financements croisés.

- Le *deuxième espace* est le soutien, à l'animation et à la diffusion non marchande. Le CNL soutenait jusqu'à très récemment à la fois les manifestations littéraires et les bibliothèques pour des constitutions de fonds alors que le CNC intervient pour soutenir les manifestations cinématographiques et les dispositifs d'éducation (collèges au cinéma...) Ces dernières actions mobilisent de nombreuses collectivités territoriales.

- Le *troisième espace* réside dans le soutien à l'amont des filières.

Pour le CNC il s'agit d'une longue histoire avec le soutien aux premières structures en région dotées par dérogation de la carte producteur, puis l'appui aux structures de seconde génération, gestionnaires de fonds d'aide régionaux comme le CRAAV ou Centre image, jusqu'aux bureaux d'accueil des tournages coordonnés sous l'égide du CNC et bénéficiant de la règle de 1 € pour 2 € édictée en 2004. Tout ceci donne lieu à des conventions cinématographiques entre le CNC et plusieurs dizaines de collectivités territoriales à commencer par les Régions³. L'action du CNL est beaucoup moins développée au niveau local et ne donne pas lieu à des conventionnements si ce n'est de manière exploratoire. Si des structures régionales de soutien au livre et à la lecture se sont généralisées et se sont fédérées dans la FILL, les démarches partenariales entre le ministère de la Culture et les collectivités territoriales en particulier les Régions sont passées plutôt par les Drac.

- Enfin, le *quatrième espace* serait celui d'une régulation régionale de filière. L'absence de filière régionale exclut une régulation analogue à celle qui existe au niveau national. Il n'en reste pas moins que des *pertinences de filière* sont d'ores et déjà mises en avant avec le souci que ce qui est aidé à se produire et s'éditer en région y soit correctement promu et diffusé, l'aide « descendant » la filière.

³ Voir Alain Auclair *Le cinéma: des relations singulières, soutien économique et politique culturelle* in *Une ambition partagée La coopération entre le ministère de la Culture et les collectivités territoriales (1959-2009)* Sous la direction de Philippe Poirrier et René Rizzardo Comité d'histoire du ministère de la Culture, Paris, 2009

Pour conclure

On ne peut que noter la capacité d'un CNC à être en position de référence, d'égide, d'orientateur du fait de sa position centrale et monopolistique mais peut-être aussi pour avoir su trouver une manière de concilier les deux dimensions contradictoires d'une politique sectorielle qui sont le volontarisme - ici culturel - et l'acquiescement aux demandes des lobbys au travers de « l'extraordinaire inventivité des dispositifs mis en œuvre »⁴.

Du côté du livre, jusqu'à une réforme encore trop récente pour être évaluée, on peut mettre l'accent sur la dynamique de l'articulation entre une direction d'administration centrale (DLL) et son opérateur (CNL) pour permettre une politique forte fondée sur la régulation par le prix du livre, le soutien à la librairie et l'appui aux efforts de mutualisation au travers d'outils interprofessionnels mais finalement peu de dispositifs de soutien.

Quelle que soit la pertinence des deux « modèles » qui viennent d'être esquissés par rapport aux orientations du futur CNM, il faut souligner trois enjeux que ce dernier devra affronter :

- le *premier* est dans le besoin à la fois d'expertise, d'expérimentation et d'évaluation qui se fera sentir quelque soit l'architecture des dispositifs de soutien mis en place ;
- le *deuxième* sera dans la prise en compte dès l'origine des collectivités territoriales dont tous les scénarios prospectifs pointent le rôle accru à l'avenir : peut-être y a-t-il à tirer parti de ce que le CNC, et dans une moindre mesure le CNL, ont eu 30 ans pour expérimenter et construire en termes de collaborations et de partenariats ;
- enfin le *troisième* enjeu réside dans la cohésion du système d'acteurs. Dans le cinéma on parle de « la » profession ; dans la musique « des » professions mettant en avant une filière « très fragmentée » (Fr. Mitterrand). Au début des années 2000, des travaux de recherche avaient avancé l'idée que la faiblesse du soutien public à la filière phonographique avait à voir avec le caractère très peu coopératif des relations au sein de cette filière. Au-delà de sa pertinence aujourd'hui, une telle analyse vient opportunément rappeler que l'efficacité de toute structure de type CNC, CNL ou demain CNM renvoie les acteurs professionnels à leur capacité à réguler leurs relations et leurs intérêts inextricablement liés et contradictoires. Le fait qu'il existe une culture commune, particulièrement prégnante dans ces mondes de l'art, peut aussi bien venir exprimer cette capacité qu'en dissimuler l'absence.

⁴ Jean-Marc Vernier in *Quaderni*, 2005