

Politiques culturelles : le niveau monte-t-il ?

Emmanuel Négrier et Philippe Teillet, pour *L'Observatoire* n°43, décembre 2013

20 ans de mise en oeuvre des premières formules de communauté de communes (loi ATR 1992), 15 ans pour les premières communautés d'agglomération (loi Chevènement 1999), plus de 30 ans pour les premières lois de décentralisation, et 10 ans pour la LOLF, et enfin bientôt 60 pour les traités de Rome, aux origines de l'Union Européenne. Tous ces anniversaires ont un point commun : l'idée simple selon laquelle la résolution des problèmes publics passe par le changement de niveau d'action vers le haut (Faure, Leresche, Muller & Nahrath 2005).

Les « problèmes » dont il est question sont divers (urbanisation à réguler, aménagement territorial à égaliser, administration à rationaliser, paix et prospérité communes à favoriser), mais l'hypothèse est la même : un changement d'échelle s'impose pour résoudre des enjeux qu'un traitement à l'ancienne laissait en jachère. Sur tous ces fronts, le pari sur l'avenir radieux de l'échelle nouvelle butte cependant sur de sérieuses difficultés. Avec ironie, certains émettent l'idée qu'en l'espèce, ce gouvernement commun n'est rien d'autre que tenter de résoudre à plusieurs des problèmes qu'on n'aurait pas rencontrés tout seul. C'est d'ailleurs encore aujourd'hui la rhétorique, dans la plupart des domaines d'action publique, de communes cultivant un isolationnisme local motivé par l'égoïsme fiscal ou la crainte de dépendance politique. Mais les choses sont complexes, car un projet de coopération apparemment volontaire et ambitieux peut, tout aussi bien, masquer une vraie stratégie d'égoïsme à plusieurs (Estèbe 2008) : coopérer entre « frères » pour éviter la solidarité à l'égard de « cousins ». Et puisque la chose est complexe, nous proposons ici de la mettre en scène sous la forme de cinq échanges d'arguments sur l'intrigue suivante : en quoi le niveau monte-t-il ?, au-delà du constat numérique. Les bilans statistiques de l'intercommunalité française, des transferts de compétences aux régions, des attributions de souveraineté à l'Union Européenne sont largement connus. En quoi peut-on dire, dans le domaine culturel, que le niveau monte ? Sur chacun des thèmes d'échange, les arguments les plus positifs vont être confrontés aux motifs de scepticisme ou de critique plus radicale. Après cette confrontation entre thèse et antithèse du changement de niveau, il restera au lecteur de produire sa propre synthèse.

1. Du communal à l'intercommunal : les territoires ruraux

Un mouvement

C'est précisément parce que le rural n'est plus, pour l'essentiel, intrinsèquement rural que la question du changement d'échelle s'est posée. Les nouvelles populations de ce vaste et divers espace sont aujourd'hui majoritairement urbaines quant à leur origine, leur univers culturel, et surtout les demandes qu'elles adressent aux décideurs publics. Parmi celles-ci, la disposition de services culturels est d'autant plus importante que l'initiative privée n'est que rarement en mesure d'offrir une alternative crédible, contrairement à la ville : peu de librairies, d'écoles de musiques ou de scènes privées capables de répondre à la demande sur de tels espaces, en dehors de glorieuses exceptions ou de festivals qui durent un temps seulement. Cependant, les communes – les dizaines de milliers de communes – concernées sont très rarement en position de relever de tels défis. Déficit de moyens financiers, de ressources humaines pour reformuler la demande en projet, et le projet en politique publique. Lorsqu'une bibliothèque existait, ici ou là, il n'était pas rare de voir ses bénévoles commander tout ou partie de leur catalogue à France Loisirs™, ce qui constituerait, du point de vue des professionnel-les, un blasphème s'il

était question de dogme, ce que cela semble parfois. C'est pour toutes ces raisons que l'on peut constater un mouvement largement positif qui est allé de la prise de conscience à la réalisation de projets intercommunaux pour la culture qui engendrent des équipements, favorisent l'accueil de professionnels pour les gérer, produisent du lien social par une offre culturelle à la fois proche et moins intimidante que les cathédrales métropolitaines de la culture. Cela, la crispation sur le sanctuaire municipal n'aurait pu le produire.

Des inerties

Notre étude de 2008 l'a donc confirmé : les territoires ruraux ne sont pas restés à l'écart de la coopération culturelle intercommunale (Négrier, Préau & Teillet 2008). Toutefois, les 72% de communautés de communes qui avaient alors déclaré intervenir en ce domaine pouvaient le faire sur la base de compétences autres que culturelles. L'étendue de ces coopérations, ainsi que leur profondeur, variaient sensiblement mais, globalement, les interventions marginales ou émergentes l'emportaient largement sur les fortes et structurantes. Surtout, l'ardeur de nos répondants à faire connaître leurs réalisations avait un revers : le silence de nombreux EPCI « ruraux » n'ayant pas pris en charge la (ou une) question culturelle.

Chez ces derniers, cette absence reflète souvent la rareté des interventions culturelles au sein des communes concernées. De leur côté, les incitations des départements ou des régions, quand elles existent, peuvent buter sur des formes de résistance, notamment sur une indifférence aux enjeux culturels tels que les professionnels de la culture les définissent. A l'inverse, et sans spécificité rurale, quand des « efforts culturels » ont été accomplis, le maintien à l'échelle communale peut autant venir des communes les plus engagées que de leurs partenaires plus attentistes. Enfin, les recompositions actuelles des intercommunalités et leur fusion en particulier, fondées sur des considérations multiples, peinent à étendre à un périmètre plus vaste les transferts de compétences culturelles réalisés dans une communauté de communes.

2. Des villes aux métropoles ?

Une cohérence

Lorsque monsieur le maire inaugure, les trois couleurs en écharpe, son nouvel équipement théâtral, il ne manque pas de rappeler qu'il s'agit là d'un bien public qui n'aurait pu voir le jour s'il avait fallu en négocier l'économie dans le cadre intercommunal. Grâce à une équipe mobilisée, sûre de son projet, et une population réellement intéressée, sachant ce qu'est le théâtre, la ville a désormais son lieu. Un an plus tard, comme cela survient pour n'importe quel équipement culturel, monsieur le maire réalise qu'une part incroyable du public de son lieu municipal provient d'autres communes environnantes. Il en subventionne donc la venue sans en retirer le moindre ressort d'action culturelle. Ici est le premier, et classique argument pour l'intercommunalité culturelle : les charges de centralité qui affectent ses équipements concernent un landerneau largement supra-communal. L'intercommunalité, c'est la réconciliation publique du pays légal avec le pays réel. Le second argument, c'est bien sûr que la Culture joue désormais un rôle majeur dans le développement métropolitain (Saez 2012), l'attractivité de ses espaces, dans un contexte de compétition exacerbée, globalisée. Paradoxe : les pouvoirs locaux qui sont, chez eux, interventionnistes et néo-keynésiens même quand ils sont de droite, sont contraints au jeu néolibéral de la distinction. La Culture, c'est alors la proue de l'opéra qui impressionne, le centre d'art qui sidère, le grand festival qui démarque (Négrier, Guérin, Bonet 2013). Sans dessein culturel des métropoles, pas d'avenir métropolitain tout court. La voie, c'est donc la dialectique subtile entre les deux motifs : solidarité urbaine et rayonnement métropolitain. Une voie qu'on emprunte majoritairement

les édiles, dans de multiples secteurs, selon des formules diverses, qui trament aujourd'hui la différenciation territoriale à la française.

Des résistances

Mais à cette échelle également, la rationalisation des interventions culturelles, qui plaide pour un transfert métropolitain, se heurte à des conflits de leaderships trouvant dans la visibilité du culturel de bonnes raisons de s'exprimer et, au final, de s'opposer à de trop fortes ambitions. Plus encore, la logique du rayonnement et de l'attractivité, soutenue par la volonté d'inscrire une métropole dans une compétition inter territoriale à l'échelle nationale, voire internationale, suscite aujourd'hui des oppositions de plus en plus fortes d'acteurs qui portent des projets valorisant la proximité ou la solidarité entre territoires et refusent de coopérer de quelque façon que ce soit aux jeux souvent coûteux du *soft power* métropolitain.

Sans doute, depuis 2010, le fait métropolitain a trouvé une forme de consécration législative. Les textes en préparation confèrent aux futures métropoles une vocation (entre autres) culturelle. Mais la formulation de leurs compétences se borne à évoquer les interventions sur des équipements comme si les enjeux culturels contemporains étaient encore ceux des années 1960 ! Et comme il s'agit par ailleurs de traiter à part les métropoles de Paris, Lyon et Aix-Marseille Provence, on observe pour ces dernières un traitement différencié de la question culturelle. A Paris, notamment, la disparition des intercommunalités de petite couronne devrait se solder par le retour aux communes des compétences que certaines d'entre elles avaient transférées. C'est ainsi la « baisse » du niveau d'intervention qui est programmée !

3. Le renforcement de la régionalisation ?

Un pari, une prospective

Depuis plusieurs décennies maintenant les régions l'ont emporté sur le terrain symbolique de la modernité. Qui songe aujourd'hui à les renvoyer aux provinces et duchés d'ancien régime (Barone 2011) ? Au contraire, ce sont les communes et départements qui paraissent défendre leur existence menacée par une lame de fond les vouant à s'effacer au profit d'entités plus adaptées aux exigences contemporaines. En matière culturelle, si certaines régions ont logiquement investi la question de l'identité régionale, toutes s'engagent désormais dans une forme de néo-régionalisme valorisant l'identité créative de leur territoire et la dimension culturelle de son développement socio-économique (Négrier & Teillet 2013). Par ailleurs, les régions ont une tradition d'expertise culturelle issue de la déconcentration ministérielle à cette échelle et de la création d'agences qui ont souvent développé des missions d'observation. Enfin, l'espace régional apparaît comme le plus adéquat pour organiser de vastes concertations en faveur d'interventions techniquement et politiquement renforcées.

Sans doute, les régions sont les plus faibles financeurs publics de la culture. Mais comme le montrait le travail de prospective réalisé en 2010 par les services du ministère de la culture¹, elles paraissent devoir à terme jouer un rôle croissant, soit par de vastes transferts de compétences en provenance de l'Etat, soit par le développement d'une forte coopération avec les intercommunalités et surtout les structures métropolitaines.

Des faiblesses persistantes

On se perd en conjecture devant l'angélisme d'une telle présentation. Rappelons ici trois éléments de bon sens.

La régionalisation culturelle à la française n'a fait, pour l'essentiel, que renforcer le paradigme déjà présent dans les esprits centralisateurs. En étant le fruit de la coopération entre

¹ *Culture Média 2030* Téléchargeable sur le site : <http://www.culturemedias2030.culture.gouv.fr/>

les conseils régionaux et l'État, le transfert de compétence apparent n'a rien changé au modèle global d'action publique pour la culture. Il a certes, ici ou là, conforté financièrement une filière, un secteur. Mais n'oublions pas qu'il a largement détérioré, avec peu d'exceptions, l'un des seuls domaines réellement transférés : l'Inventaire des Richesses Régionales.

Ensuite, la régionalisation, au sens d'un transfert de responsabilité à des élus, reste aujourd'hui en trompe-l'œil. Le maintien des échelons départementaux, l'incapacité des régions à exercer à leur égard ni tutelle ni chef-de-filat, et la concentration à l'échelle locale et intercommunale des principaux enjeux de gestion fait encore aujourd'hui du conseil régional une instance subsidiaire. Enfin, cette régionalisation, faute d'exercice substantiel de compétences et faute de gestion directe de biens publics, se traduit par des différences de traitement entre parties du territoire national qui ne laissent d'interroger. Au traitement outrancièrement favorable réservé à la capitale s'ajoutent des écarts dans l'effort culturel régional que l'État lui-même, loin de les contrecarrer, ne fait qu'accompagner.

Du coup, on reste sans voix devant les trois questions : à quoi bon changer d'échelle s'il s'agit de faire la même chose ? À quoi bon régionaliser si les autres niveaux d'action restent inchangés dans leurs prérogatives ? Peut-on décemment dire que le niveau monte quand le changement d'échelle exerce une telle pression contre l'égalité de traitement des territoires et de leurs citoyens ?

4. Le retour de l'Etat culturel

Des attentes

Nulle part ailleurs qu'en France on évoque avec autant de ferveur les territoires et la proximité. Alors qu'ils paraissent, hors de nos frontières, renvoyer à des assignations identitaires sclérosantes, ces thèmes sont ici parés de nombreuses vertus. Sans ignorer ce que la défense de la diversité culturelle peut leur devoir (Lucas 2013), ni combien ils permettent de regarder sans mépris ce qui se produit et s'invente hors de la capitale, certains soulignent au contraire les limites voire les dangers de la territorialisation, s'inquiètent d'un désengagement du pouvoir central et plaident pour le retour de l'Etat culturel.

La demande d'Etat repose sur de fortes appréhensions à l'encontre des différences que la territorialisation des politiques culturelles peut favoriser. Dans un pays marqué par le souci de l'égalité et où les affaires culturelles sont un service public, l'Etat seul paraît en mesure de borner le champ des modulations territoriales dans l'accès à la culture. Elle se nourrit aussi de l'expertise dont l'Etat s'est doté en ce domaine et des échanges qu'il a pu nouer depuis les années 1960 avec les milieux artistiques, garantissant ces derniers de sa considération et protection. Face au possible désintérêt d'autorités locales pour la création artistique, ou, au contraire, face à d'éventuels interventionnismes, l'Etat dispose à la fois de la légitimité et des instruments législatifs capables de sanctuariser ce domaine et d'assurer aux créateurs de pouvoir bénéficier d'aides publiques sans s'exposer à la domestication.

Un contresens

Que la France en soit encore à attendre de l'État qu'il revienne alors qu'il est très loin d'être parti est une de ces gauloiseries dont elle a le secret. Cette idée d'un retour de l'État se heurte à trois réfutations évidentes.

La première tient à la nature de l'État. Comme le disait déjà Georges Burdeau (1970), l'État est d'abord une idée, avant que d'être incarnée dans des institutions, aussi bien « nationales » que « locales ». Et cette idée, qui persiste à peser dans le quotidien des citoyens, n'a pas à revenir puisqu'elle est déjà là. Particulièrement en France, d'ailleurs ! Imaginons la stupeur qui frappe une allemande ou un espagnol si on tente de les convaincre que la solution, c'est de

confier à l'État central (cette fois au sens organisationnel restreint d'un ministère) plus de responsabilité dans la culture !

La deuxième objection, c'est que l'État n'a plus le monopole de l'expertise qui lui permettrait, en quelque sorte, de revenir à bon escient dans un jeu qu'il n'a pas quitté. Les pouvoirs locaux, par exemple, se sont dotés de compétences professionnelles en mesure de rivaliser avec celles d'un ministère pléthorique en centrale, et diversement influent en région. L'État, en France, serait bien inspiré d'assumer sa véritable utilité : exercer à l'égard des autres acteurs (publics et privés) et niveaux (infra et supra) une fonction de tiers agissant.

La troisième réfutation porte sur l'impact observable des réorganisations consécutives à la LOLF, la RGPP ou encore la MAP (Négrier & Teillet 2014). Au mieux, ces dispositifs n'ont introduit aucun changement véritable dans la conduite des affaires. C'est essentiellement ce que l'on constate dans le domaine du patrimoine. Au pire, ils ont réintroduit un arbitraire central dans des affaires jusque là gérées en région, c'est-à-dire selon des logiques à la fois sectorisées et ouvertes au bénéfice de l'intersectoriel. Le retour de l'État, c'est alors le risque d'une crispation corporatiste, d'un durcissement de frontières sectorielles qui prennent l'eau, pourtant, de toutes part.

5. L'eupéanisation des politiques culturelles ?

Un frémissement

La dimension économique de la construction européenne pèse lourd dans la défiance des milieux culturels français à son encontre. La France a en outre montré que le volontarisme politique en ce domaine pouvait s'allier au respect de la liberté de création. Elle a aussi longtemps fait des industries culturelles ses adversaires. L'élargissement du nombre d'Etats impliqués dans le projet européen et la diversification des champs de compétence de l'Union, intégrant la culture depuis 1992, ont progressivement montré la singularité de ces positions. Mais à défaut d'influer sur les politiques européennes, ne connaissons-nous pas une eupéanisation de nos façons de faire des politiques culturelles ?

Le soutien aux projets culturels trouve de plus en plus, en France, sa légitimité dans leurs impacts économiques et sociaux. La perspective d'un vaste rassemblement culturel national perd du terrain au profit de la reconnaissance de la diversité des cultures et de leur « dialogue ». La production des politiques culturelles, non sans ambivalences et mises en scène, se réfère de façon croissante aux pratiques de la gouvernance. L'économie créative est perçue comme une source de développement. L'Etat culturel se plie à la nouvelle gestion publique et mesure ses performances. La mobilité des artistes et des œuvres est soutenue. La culture est de plus en plus fréquemment présentée comme une composante du développement durable. Incontestablement, l'eupéanisation des politiques culturelles est en marche !

Des rejets

Rarement, dans l'histoire territorialisée des idées, un divorce n'aura été plus patent que celui qui sépare l'utopie européenne et la mise en œuvre de ses instruments d'action. Ce divorce est largement dû à un autre, sous-jacent, qui affecte la relation qu'une institution opère entre ses compétences réglementaires, sa légitimité démocratique et ses capacités d'action. Le phénomène est massif : l'Union européenne a désormais acquis une réelle influence réglementaire. Elle se traduit par des révisions majeures, souhaitées parfois mais souvent subies, dans la façon que les acteurs culturels ont d'organiser leurs politiques publiques. L'exemple le plus clair est celui du Paquet Almunia, après avoir été Monti-Kroes, transposé en droit français en 2010. Il fait peser les règles ordinaires du marché pour des affaires jusqu'alors traitées sous l'égide de l'exception culturelle. Peut-on dire que cela se traduise par un quelconque progrès dans la substance de l'action ? N'assiste-t-on pas plutôt à la montée de

risques et d'effets pervers ? Des exemples commencent à apparaître où, faisant valoir ces règles, des prédateurs artistiques (tourneurs en mal d'ancrage événementiel) prennent le pouvoir sur un festival jusque-là associatif, subventionné par un maire contraint au moins disant, qui se soumettra au bon droit d'opportunistes de court terme, contre une politique fondée sur le volontarisme, le bénévolat et l'ancrage durable sur le territoire.

Cette rectitude réglementaire serait sans doute acceptable si elle s'accompagnait de légitimité et de capacité d'action positive. Hélas, on sait au moins depuis les vicissitudes du traité constitutionnel de 2005 et ses suites, que ces politiques se construisent sur le vide politique d'une administration largement mieux connectée ... aux intérêts privés (Alliès 2005). En matière de capacité, enfin, rappelons que la politique européenne pour la Culture ne représente, en moyenne, que l'équivalent de 10 kilomètres d'autoroute. Trois raisons de conclure qu'en l'espèce, le changement de niveau, c'est le saut dans le vide.

Conclusion

Le jeu du changement d'échelle et de la montée de « niveau » auquel nous nous sommes prêté pourrait bien ne jamais se terminer. Chaque argument trouve son contre argument et c'est l'espace attribué à cet article qui, au final, impose de conclure. Il ne faut guère forcer les traits pour percevoir dans les thèses ascensionnelles plus d'illusion, voire de naïveté. A l'inverse, le scepticisme semble plus réaliste et l'inertie constituer le pari le moins risqué. Les mobilités des populations et la construction de réseaux d'échanges mondialisés justifient pourtant, en raison, la désignation des plus vastes espaces et des autorités correspondantes pour être le cadre et les acteurs futurs des régulations politiques en matière culturelle. Mais les relations entre échelles d'intervention sont avant tout des rapports de force, des luttes entre différentes catégories d'acteurs, certains ayant tout à gagner, d'autres tout à perdre ou à craindre du changement. La raison risque alors d'être toujours seconde, faiblement déterminante sur l'issue des chantiers de réforme.

Cela étant, rappelons-le, le débat sur l'échelle d'élaboration et de mise en œuvre des choix publics en matière culturelle ne résout en rien les questions récurrentes sur le sens de ces politiques. Depuis la fin du 19^{ème} siècle, les mobilisations culturelles reposent sur la conviction que la culture est une ressource de choix pour faire ou refaire une société. Les crises politiques, économiques et sociales ont ainsi rythmé les étapes de la construction et de la recomposition des finalités et modalités des politiques culturelles. Celle que nous connaissons aujourd'hui avec son cortège de tensions et de crispations n'est pas la moins menaçante. Il s'agit donc de savoir si, pour tenter de lui répondre, en 2013, 20 ou 30, les politiques menées à la Libération, au début des années 1960 ou à partir des années 1980 sont encore pertinentes. Dans la négative, il faudra alors faire preuve d'invention. A quelque « niveau » que ce soit.

Références :

- Alliès, P., 2005, *Une constitution contre la démocratie ? Portrait d'une Europe dépolitisée*, Castelnau-le-lez : Climats Éditeur
- Barone S., dir. 2011, *Les politiques régionales*, Paris : La Découverte, coll. *Recherches*
- Burdeau, G., 1970, *L'État*, Paris : Seuil
- Estèbe, Ph., 2008, *Gouverner la ville mobile*, PUF, Paris
- Saez G. & Saez J.P., dir. 2012, *Les nouveaux enjeux des politiques culturelles*, Paris : Éditions La Découverte, coll. *Recherches*
- Faure A., Leresche Ph., Muller P. & Nahrath S. (dir.), *L'action publique à l'épreuve des changements d'échelle*, Paris : L'Harmattan, coll. *Logiques Politiques*
- Lucas, J.M., 2013, « Diversité culturelle contre Exception Culturelle. De la nécessité des acteurs des musiques du monde (et les autres !) de redéfinir leur stratégie » intervention lors de Babel Med Marseille, 22 mars 2014, version n°3, tapuscrit 13 p.

Négrier E., Guérin M., Bonet L., dir., 2013, *Festivals de Musique(s), un monde en mutation*, Paris : De Maule Éditeur

Négrier E, Teillet Ph., 2013, « La gouvernance territoriale des politiques culturelles », dans R.Pasquier, V.Simoulin et J.Weisbein (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours, théories*, Paris : LGDJ, p.145-167

Négrier E, Teillet Ph., 2014, « Le tournant instrumental des politiques culturelles », *Pôle Sud* n°41, à paraître

Négrier E., Préau J., Teillet Ph., dir., 2008, *Intercommunalités : le temps de la culture*, Grenoble : Éditions de l'OPC