

La coopération culturelle politique

Emmanuel Négrier

Pour Vademecum

La coopération a longtemps été considérée comme une voie privilégiée de mise en œuvre des politiques culturelles en France. Depuis plus d'une décennie, elle fait à la fois l'objet de formalisations juridiques - dont les EPCC sont un exemple - et de remises en question politiques qui touchent au portage, à la responsabilité et à l'évaluation des projets que cette coopération recouvre. La coopération culturelle politique (CCP) renvoie pour nous à l'intrication nécessaire des trois notions : la coopération politique renvoie une culture d'action publique ; la politique culturelle implique une réflexion et une pratique de la coopération ; la coopération culturelle est intrinsèquement politique. Nous commençons par balayer les objections qui se dressent contre l'association des trois termes. Nous envisageons ensuite ses justifications et implications. Nous proposons enfin ce qui en découle au plan des principes.

1. Contre la coopération culturelle politique (CCCP)

Première objection, du côté de la **paternité** : la coopération en politique culturelle est rendue impossible par l'importance même qu'a conquise aux yeux des élus toute action de leur part dans ce secteur. Les élus sont fiers de pouvoir revendiquer leur influence dans telle genèse artistique, dans tel équipement, dans un domaine qui continue d'être fortement valorisé aux yeux des citoyens. En effet, l'avantage à inaugurer un lieu culturel est précisément lié au fait que rien ne les y oblige, tandis qu'inaugurer une école ou une station d'épuration s'inscrit dans leurs contraintes réglementaires. Ce qu'on n'est pas obligé de faire est logiquement plus intéressant à porter en étendard d' élu-entrepreneur que la bonne gestion de ses compétences obligatoires. La culture reste un des rares secteurs où un élu peut, assez facilement, incarner un projet, un changement. Or - et c'est là que le bât blesse - ce dont on peut s'attribuer symboliquement les mérites, on aurait tort de le partager avec d'autres, fussent-ils du même bord.

Deuxième objection, du côté de la **responsabilité** : la coopération politique culturelle est une source de brouillage des attributions respectives de ceux qui s'y adonnent, et contribue ainsi à corrompre le lien qui existe entre l'exercice de l'autorité et le domaine où elle s'inscrit. Il suffit alors de convoquer le citoyen qui, naturellement, n'y comprendrait plus rien, ce qui serait - osons le pas de plus, le pas de trop - une atteinte à la démocratie. Non, la vraie démocratie, en ce domaine comme dans d'autres, serait l'attribution exclusive d'un mandat à une autorité, qui se chargerait seule, ensuite, de le mettre en œuvre, sous l'œil expert de l'électeur.

Troisième objection, du côté de l'**évaluation** : la coopération politique culturelle, ayant brouillé les responsabilités, ne peut que rendre impossible la mission, aussi nécessaire qu'en déshérence aujourd'hui, d'évaluation des politiques culturelles. Ce que les anglo-saxons appellent l' « overcrowded policy making » (littéralement : l'invasion de l'action publique par une foule d'acteurs - phénomène perçu péjorativement) rendrait impossible toute évaluation dans la mesure où l'élaboration des grilles d'indicateurs (en

amont) pour juger l'action témoignerait déjà des contradictions inhérentes entre les motivations des agents, et leur souci de voir telle variable (le volume de spectateurs fréquentant l'équipement) et non telle autre (le nombre de compagnies régionales produites) ou encore celle-ci (le taux de renouvellement du public et ses caractéristiques socioéconomiques), promue au rang d'indicateur de réussite ou d'échec. La seule solution pour différer les conflits entre critères évaluatifs serait de retenir toutes les variables comme également intéressantes, ce qui ferait sortir l'évaluation de tout réalisme économique, et ne manquerait pas de poser la question – a posteriori – du projet culturel lui-même.

2. Pour Répondre à ces Objections Politiques (PROP)

Répondons à ces objections, dont le lecteur aura senti qu'elles sont empreintes d'un certain réalisme, au risque d'un léger cynisme parfois.

Quant à la première, elle fait référence à une vision archaïque du rapport entre l'élu et ses politiques publiques. Elle oublie que le portage direct par l'édile est devenu – qu'on s'en félicite ou qu'on le déplore – l'exception qui confirme la règle d'une professionnalisation des politiques. Entre l'élu et l'artiste, ce sont le directeur des affaires culturelles, le conservateur, le directeur d'école d'art qui s'investissent matériellement et symboliquement. Les résistances à la coopération politique ne sont parfois que politiques dans les apparences, et professionnelles dans leur essence. Une bonne part des crispations de l'intercommunalité culturelle y trouve sa source. Les professionnels de la culture ont, eux aussi parfois, tendance à considérer leur domaine d'action comme une chapelle, une citadelle, l'espace d'une valorisation individuelle plus que d'un projet collectif. Mais si ce n'est pas la politique qui bride la coopération culturelle, quelle est la légitimité des obstacles qui, aujourd'hui, la limiteraient ? L'objection liée au partage impossible de la paternité des projets ne peut qu'être balayée pour son incongruité professionnelle. Et côté politique, l'imputation symbolique d'un projet n'est pas indivisible. Au contraire, elle opère au gré des échelles de pouvoir, de représentation. Le conservatoire intercommunal sera la fierté du maire qui l'héberge auprès de ses concitoyens, celle du président de l'agglomération qui pourra s'en attribuer les mérites, en lien avec un réseau d'équipements qui tiendra lieu de politique culturelle communautaire, celle du président de région qui aura ainsi démontré qu'il pouvait, aux côtés de l'État, porter une politique culturelle à la hauteur des ambitions, etc.

Pour être encore – à tort - réputé impossible, le partage de la **paternité** politique d'un projet culturel n'est en pas moins au cœur des nouvelles tendances de l'action publique, que l'on la nomme gouvernement interscalaire « gouvernance multi-niveau », ou interterritorialité. Chacune des trois expressions incarne à sa façon les différentes facettes de l'action publique contemporaine. La première renvoie à la multi-dimensionnalité des problèmes et la nécessité d'intégrer, dans le champ d'action publique, une pluralité d'acteurs provenant de différents de niveaux. Un EPCC associant une ville, deux conseils généraux, un conseil régional et l'État, c'est du gouvernement interscalaire. Il lui faudra faire un effort supplémentaire pour témoigner d'une gouvernance multi-niveau, qui suppose la fin du monopole de la définition des problèmes publics par des acteurs eux-mêmes publics. La gouvernance pose la question de la dignité d'acteurs privés (lucratifs ou non) à s'impliquer dans la définition et le

traitement d'enjeux publics. Notre EPCC, parce qu'il a notamment mis en œuvre une coopération avec Emmaüs, la Fondation de France et une banque régionale, fait de la gouvernance multi-niveau. Mais l'interterritorialité traduit peut-être quelque chose de spécifique dans la manière dont ces organismes, publics et privés, font dialoguer et s'imbriquer des espaces distincts. Notre EPCC, sur le territoire duquel se trouve une importante communauté kurde, a proposé à la ville un projet de coopération décentralisée avec le soutien de l'Union Européenne (interscalaire) d'une association locale d'habitants aux côtés d'un ONG internationale (gouvernance), avec une province kurde du sud-est de la Turquie et une ville allemande. Le projet, auquel participe aussi le collègue du centre-ville, est en train de modifier en profondeur les perceptions réciproques, et plutôt hostiles, entre populations locales. Notre EPCC s'est mis à l'interterritorialité.

La culture doit-elle faire exception à la diversification des acteurs au sein des projets ? Non. Ce serait même le contraire. On peut considérer, en effet, que l'intervention publique en culture appelle, plus que d'autres, cette pluralité. En effet, dans de multiples domaines, celle-ci intervient comme un garde-fou face au risque de l'arbitraire d'un seul centre de décision. C'est précisément ce qui différencie l'action privée, où celui qui paye décide de façon unilatérale, de l'action publique qui se doit de respecter certaines normes. Le respect de ces normes n'est pas qu'une question juridique, c'est aussi un question politique, donc relationnelle : paraphrasant Montesquieu, on peut affirmer que la coopération entre institutions, en culture, est la voie par laquelle le pouvoir arrête le pouvoir. La pluralité institutionnelle aide à se prémunir contre les effets indésirables du face-à-face entre le prince et l'artiste, sans pour autant sombrer dans le corporatisme artistique ou culturel.

En matière de brouillage des **responsabilités**, on voit donc bien le paradoxe de la situation : l'éclaircissement des tâches, comme exigence démocratique, pourrait conduire à conforter l'arbitraire, premier déni de démocratie ! En réalité, le propre d'une coopération, en politique culturelle notamment, est que la responsabilité qui s'y exerce se trouve définie et redéfinie par le contenu du projet. Une politique culturelle, c'est certes faire de la politique avec la culture, mais c'est surtout déléguer son entreprise à un opérateur culturel. C'est la convergence des institutions vers ce dernier, par un mandat, qui éclaire le projet et dessine la responsabilité collective, et non les qualités respectives de ses parrains, publics ou privés. Du même coup, aller chercher le désarroi du citoyen ou le manque de cohérence des acteurs témoigne d'une incompréhension radicale des enjeux politiques et culturels de la coopération.

Quant à la question de **l'évaluation** (si c'en est une...), l'objection tient surtout au modèle séquentiel et organisationnel qui en est la référence implicite, en général, en France. Côté séquence, l'évaluation serait le point d'aboutissement de l'action. Côté organisation, elle serait le fruit d'une instance extérieure s'appuyant sur son extériorité et sur un certain voile d'ignorance pour réciter ses algorithmes. Il faut tordre le coup à ces présupposés. On sait désormais depuis longtemps que le découpage de l'action publique en séquences est toujours démenti par l'enchevêtrement des étapes, l'imbrication des flux, et la permanence des processus, contre l'idée même d'un achèvement bien identifiable. Du coup, l'évaluation en « fin de parcours » devient un peu chimérique. Elle est le plus souvent inutile, en s'adressant à un politique dont la temporalité propre est encore différente. C'est toute la problématique de l'appropriation. En réalité, la coopération rend possible la perspective la plus réaliste, même si elle exige un effort d'imagination organisationnelle : l'auto-évaluation pluraliste. Le risque que court l'acteur s'évaluant lui-même, c'est l'auto-complaisance,

sauf s'il est masochiste, naturellement. Il en est bien autrement si ce même acteur est pluriel, s'il désigne le mini-parlement des acteurs du projet. Si ceux-ci ont été en mesure de contribuer à l'élaboration du projet, ils sont bien sûr désignés pour débattre de sa mise en œuvre. Et s'il s'agit de faire de l'évaluation une activité qui concourt à la recomposition permanente du projet, et non à son introuvable contrôle en bout de course, alors la coopération culturelle politique, au lieu d'être un obstacle à l'évaluation, passera pour l'une de ses conditions d'efficience.

3. Ébauche de Principes et de Coopération Culturelle (EPCC)

En quoi ces remarques conduisent-elles à dessiner les contours d'une coopération culturelle politique effective ? On peut y puiser quelques principes, qui tranchent à leur façon avec certaines pratiques que l'on range à tort sous sa bannière. La coopération culturelle pose l'enjeu de la transformation de l'identité par le partage de l'action avec autrui. Elle est donc autre chose que la diplomatie, qui est une régulation de l'altérité, et autre chose que le cofinancement, qui circonscrit les capacités sans poser nécessairement les effets de transformation liés à l'expérience. On pourrait même, à la lecture de certains dispositifs de cofinancement, dire qu'ils sont précisément (et paradoxalement) de l'habillage de la non-coopération. Le cofinancement par deux collectivités voisines d'un festival chez la première s'explique par le fait qu'ils cofinancent aussi une autre structure chez la seconde : mais la règle est aussi qu'un partenaire n'intervient pas dans les affaires de l'autre. Le cofinancement, dans ce cas, est la neutralisation de la coopération, et non sa première étape, comme on le croit souvent.

La coopération politique culturelle pourrait reposer sur trois principes, à partir desquels instruments et outils prendraient leur place, en fonction de la nature même de l'objet de coopération.

1. L'objectivation initiale des motivations à s'inscrire dans le projet, en fonction de l'identité de l'acteur qui s'y engage. Sauf à rêver, chacun des protagonistes a ses propres raisons d'agir, celles-ci pouvant être contradictoires les unes les autres. L'objectivation permet de les rendre éventuellement complémentaires, en tous cas d'anticiper d'éventuels malentendus.
2. La représentation des protagonistes dans une instance délibérative, avec pour tâche de valider les différents indicateurs d'évaluation, en fonction des motivations de chacun, et du projet culturel. Cette instance délibérative, dont une partie au moins de l'activité doit être publique, permet de fonder, et de refonder *in itinere* le contenu du mandat confié à l'opérateur.
3. L'apprentissage de la coopération par la confrontation du processus avec d'autres plus ou moins similaires, sans qu'il s'agisse, en se comparant, de se « rassurer » (Talleyrand) mais de bénéficier de leçons tirées d'autres expériences. Cette alternative au benchmarking de pacotille est aussi un moyen de faire exister la coopération à une autre échelle que celle des projets, dans sa dimension collective.