

# Une politique culturelle départementale? Blocs de certitude et dilemmes stratégiques

Emmanuel Négrier

► **To cite this version:**

Emmanuel Négrier. Une politique culturelle départementale? Blocs de certitude et dilemmes stratégiques . Assises de la culture, Conseil Général de Corrèze, Mar 2009, Corrèze, France. hal-01442284

**HAL Id: hal-01442284**

**<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01442284>**

Submitted on 20 Jan 2017

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# UNE POLITIQUE CULTURELLE DEPARTEMENTALE ?

## BLOCS DE CERTITUDE ET DILEMMES STRATÉGIQUES

Emmanuel Négrier

Directeur de recherche CNRS au Centre d'Étude Politique de l'Europe Latine,  
CEPEL – Université de Montpellier - [negrier@univ-montpl.fr](mailto:negrier@univ-montpl.fr)

*Le texte ci-après est l'écriture d'une intervention publique lors des Assises de la Culture, organisée par le Conseil Général de Corrèze le samedi 28 mars 2009<sup>1</sup>.*

À l'heure où beaucoup s'interrogent sur le devenir du système français d'action publique, les départements occupent une place à part, à la fois dans l'écheveau des politiques culturelles et dans celui, comparatif, de l'action culturelle des niveaux sub-régionaux en Europe. Ce n'est pas dire que les politiques culturelles des conseils généraux sont irréductiblement singulières. On peut certes considérer leur spécificité :

- une action plus tournée vers les fonctions de conservation (au sens large : patrimoine, archives, lecture) et de transmission (éducation, pratiques en amateur) plus que de création ;
- une mission double de gestion (d'équipements, d'événements) et de redistribution (de subventions auprès des collectivités, associations et acteurs culturels privés).

Mais on verra que ces singularités sont relatives (vis-à-vis notamment des régions), et que leur évolution contredirait plutôt une lecture en termes de singularité. Les départements sont, de plus en plus, sensibilisés aux dimensions d'aide à la création, ne serait-ce que parce qu'ils sont concernés par l'emploi artistique et culturel, l'attractivité du territoire, les événements et les saisons qui la stimulent. Une part croissante de leur intervention culturelle sort ainsi des strictes fourches caudines de leur première implication dans ce secteur. Les politiques en matière d'arts plastiques, d'ethnologie, de culture scientifique et technique s'affirment aujourd'hui, quoique de façon très différente d'un territoire à l'autre.

L'effort culturel des départements montre un engagement croissant. Celui-ci s'est traduit par une dépense multipliée par 4 entre 1975 et 1990, aux temps forts de la première décentralisation. Mais la croissance des budgets culturels départementaux a encore été de 50% entre 1996 et 2002, sans qu'il y ait eu d'incitation particulièrement notable durant cette période. Elle a été, entre 2002 et 2006, de 18%, à une époque où certains pariaient plutôt sur un désengagement local, en dehors de la mise en œuvre, contestée, de la décentralisation des enseignements artistiques. Dans la période difficile qui s'annonce, avec une croissance considérable de leurs autres budgets (éducation, social, notamment), les conseils généraux sont confrontés à plusieurs dilemmes stratégiques. C'est à ceux-ci que nous consacrerons notre seconde partie. Mais analysons d'abord les trois blocs de l'action culturelle des départements.

---

<sup>1</sup> Il a bénéficié de discussions préalables avec Didier Cervello, chargé des politiques culturelles territoriales au Conseil Général de Loire-Atlantique, et avec Didier Salzgeber, directeur de l'EPCC Arteca, centre de ressources culturelles en Lorraine. Qu'ils soient remerciés pour leur disponibilité à ces échanges.

# 1. LES TROIS BLOCS DES POLITIQUES CULTURELLES DEPARTEMENTALES

Au premier chef on trouve le domaine lié à l'exercice des compétences obligatoires, parce que transférées aux conseils généraux : les Archives, les Bibliothèques Départementales de Prêt. Elles comptent pour environ 20% de leur budget culturel, ce qui signifie déjà que 80% de celui-ci provient d'une action « volontaire » des institutions départementales.

## **Ce premier bloc répond à une triple caractéristique.**

C'est d'abord, évidemment, un domaine où l'intervention est plus directe que déléguée par l'institution départementale.

Il s'agit en deuxième lieu d'incarnations typiques du service public de la culture, tel du moins que le perçoivent une majorité d'élus et de citoyens : les Archives répondent à une mission régaliennne, la lecture (comme d'ailleurs les enseignements artistiques) est un pilier de la construction culturelle du citoyen.

Ce sont ensuite des domaines à *professionnalisme éprouvé*, que les Conseils Généraux ont en large majorité poussé à un très haut niveau d'efficacité. Ils l'ont fait plus que l'État ne l'avait assumé lui-même - une pierre dans le jardin de tous ceux qui considèrent que décentralisation rimerait avec politisation et inégalité territoriale croissante. Cette prise en charge s'est effectuée dans un contexte d'évolution technologique, sociale, de service : la numérisation et l'essor de la généalogie pour les archives ; la diversification des supports et de l'action dans les médiathèques ; la variété des pratiques instrumentales (individuelles et collectives) et des esthétiques pour l'éducation artistique.

Ce premier bloc est enfin caractérisé par une assez grande convergence entre modèles d'action professionnelle, mais une diversité de prise en charge, d'usage au sein des institutions et sur le territoire. Les Archives peuvent ainsi s'être uniquement tournées vers leur mission régaliennne, ou être devenues au contraire un véritable instrument au service du développement culturel. Il y a de semblables contrastes dans la façon dont la BDP s'est émancipée du seul modèle professionnel du prêt de livres, pour émerger comme véritable tête de réseau d'action culturelle, en lien avec les intercommunalités, etc...

Il y a donc dans ce premier bloc un certain standard professionnel, certes, mais pas une homogénéité totale. Cela est dû à la qualité distincte des articulations entre jeu professionnel et raisons politiques selon les départements. Cela est aussi fonction de l'identité départementale (politique, géographique, démographique etc...) qui peut favoriser ou contraindre les politiques culturelles du premier bloc.

Le deuxième bloc est constitué par les actions en matière de patrimoine, au sens large du terme. Il résulte à la fois des modèles les plus professionnels, quand il y a eu transfert de propriété depuis l'État, avec classement ou inscription, et de modalités plus originales, liées à tel ou tel contexte ou tel héritage politique départemental, comme la politique de l'inventaire dans l'Isère, la mise en place d'une conservation départementale de musée dans l'Hérault, les fouilles archéologiques dans les Vosges, etc...

Mais le patrimoine est aussi un vecteur important de l'aide culturelle aux communes, où l'on peut voir se profiler la vocation départementale à la solidarité territoriale, mais aussi s'instiller un certain clientélisme dans une gestion « cantonalisée » des politiques culturelles. Chacun aura en mémoire telle ou telle politique de valorisation de places de village remarquable, dont le caractère « remarquable » frappait moins l'esprit que la magie du cumul des mandats et intérêts...

Le troisième bloc est celui des politiques en matière de **spectacle vivant**. C'est le domaine le plus diversifié des politiques culturelles départementales, en dépit d'un certain rôle régulateur que jouent les associations départementales telles que l'ADIAM en Corrèze et qui existent dans une importante minorité (43/100) de conseils généraux : en dehors de l'éducation artistique, on y trouve les cultures en amateur, la programmation artistique, l'aide aux acteurs culturels de terrain, aux compagnies et lieux de spectacles... C'est le domaine où les subventions (aux collectivités, aux acteurs privés) sont les plus répandues par rapport à l'action directe, sauf exception. On peut aujourd'hui ajouter à ce domaine l'intervention de certains conseils dans le cinéma (de la diffusion à la création en passant par la formation, comme en témoigne la Haute-Savoie) ; les investissements en lien avec la société de l'information (haut-débit), la culture scientifique et technique...

Ici, la **diversité** des politiques départementales est assez grande. Elle est le fruit de la volonté politique (la création d'un festival départemental y obéit beaucoup), de la mobilisation des acteurs, de l'intervention des différents niveaux d'action entre eux, dans un contexte de partenariat plus ou moins facile avec l'État, les régions et intercommunalités.

À ce propos, le débat actuel sur les **schémas départementaux d'enseignements artistiques** est très significatif. D'une part, on peut constater d'importantes différences entre départements, alors qu'il s'agit d'une compétence transférée, et qu'on aurait pu (dû) plutôt l'inscrire dans le premier bloc, avec la lecture publique et les archives. En réalité, il n'en est rien. On peut ranger les départements dans quatre catégories à ce sujet : ceux qui ont refusé la démarche en bloc, et ne s'inscrivent pas du tout dans le processus, ou bien bloquent la signature en attente d'éclaircissements. La Loire-Atlantique, l'Hérault, les Hautes-Pyrénées sont dans ce cas. Une deuxième catégorie regroupe ceux qui n'ont rien fait d'autre que réécrire ce qu'ils faisaient déjà. Les Pyrénées-Orientales collent assez bien à ce cas de figure. En troisième lieu, on trouve des schémas qui étendent une offre professionnelle qui se limitait à une ou deux des disciplines concernées (souvent : la musique, puis la danse et les arts dramatiques). Enfin, pour certains conseils généraux, qui sont en même temps le plus souvent ceux où existaient une association départementale et une antériorité sur le sujet, les schémas ont été l'occasion à la fois de recomposer la politique d'enseignement, mais au-delà de repenser la politique du spectacle vivant dans un cadre territorial. La Meurthe-et-Moselle ou le Vaucluse en sont l'illustration.

Comment expliquer cette situation ? Trois causes viennent à l'esprit. La première résulte de la démarche décentralisatrice elle-même, telle que l'Etat l'a mise en œuvre, par rapport à 1983-1986 pour les BDP, par exemple. Il avait alors assuré, avant transfert, une mise à niveau de tous les départements, créant ici une BCP de toutes pièces, constituant là une collection, etc. De la sorte, les conseils généraux ont pu voir clairement le parti qu'il y avait à s'inscrire dans cette démarche, et ils ont d'ailleurs le plus souvent été bien au-delà de la pure gestion de l'héritage. Pour les enseignements artistiques, le flou le plus complet règne encore sur les clefs de répartition financière liées à ces transferts. Cela explique l'attentisme de certains, et l'hétérogénéité des trajectoires. La deuxième cause est liée à la nature socio-politique des enseignements artistiques, si on les compare à la lecture publique. Celle-ci apparaissait dans les années 1980, sauf exception (dans l'Aude par exemple), comme un terrain « neutralisé » de politique culturelle, relativement pacifié quand existaient des acteurs, d'ailleurs en nombre et origines limités. Les enseignements artistiques intègrent des acteurs en plus grand nombre (élèves, enseignants, parents d'élèves, élus locaux, etc...) et aux références distinctes sinon opposées. On peut donc comprendre les difficultés des conseils généraux à entrer dans une matière plus complexe qu'il n'y paraît, et comparativement plus coûteuse que la lecture publique. En matière d'enseignement artistique, le recours aux professionnels est incontournable en dépit de la revendication de pratiques en amateur. Il implique un coût de mise en œuvre plus important, dans une période qui ne lui est pas forcément des plus propices. La troisième

cause est précisément liée à la conjonction, dans le temps, de cette décentralisation avec d'autres, coûteuses et mal concertées entre l'Etat et les départements, dans les domaines social et éducatif notamment. Cela crée un contexte peu favorable à une large dynamique de transfert et à un comportement relativement homogène des départements. Faute de consensus entre échelles, faute de grille commune de lecture, le poids des spécificités territoriales n'en est que plus lourd.

Au jeu des convergences et contrastes entre institutions, la comparaison inter-départementale montre, globalement, une diversité plus forte qu'entre les politiques des autres niveaux. Un département dépense en moyenne 22 € par habitant en 2006. Il consacre en moyenne 2,2% de son budget à la culture, et la part de l'investissement est largement secondaire par rapport aux dépenses de fonctionnement. Il existe d'importants écarts entre départements à ce sujet. Mais cet écart se resserre depuis la décentralisation. En dépenses par habitants, on est passé d'un écart de 1 à 20 en 1975 à un écart de 1 à 13 en 1990, et de 1 à 9,5 en 2002, entre le département qui intervient le plus et celui qui intervient le moins en culture. Si l'on compare ces écarts avec ceux qui existent entre les conseils régionaux, (de 1 à 5 en dépense culturelle par habitant) ou avec les villes, également plus homogènes en fonction des niveaux, on doit attester d'une persistante diversité d'intervention culturelle des conseils généraux. Elle est le fruit des contrastes importants qui existent entre les territoires départementaux ; songeons que nous comparons l'un des premiers PIB mondiaux en Hauts-de-Seine avec l'action d'un territoire de 75000 habitants, en Lozère (1,7 milliards d'euros de budget d'un côté, 112 millions de l'autre). Mais elle est aussi le fruit de réponses différenciées aux dilemmes stratégiques que nous allons maintenant évoquer.

## 2. LES DILEMMES STRATEGIQUES

Ils sont au nombre de quatre et incarnent les marges dont tout conseil général dispose (et quelque soit la réduction de ses marges financières de manœuvre) à l'heure d'exprimer pour la culture un projet politique.

### A. Le rapport au territoire (ou la question du « pour qui ? »)

C'est, on l'a vu, un élément central de l'action départementale : la solidarité territoriale. Mais comment l'actionner ?

La territorialisation des politiques culturelles s'est naturellement étendue aux conseils généraux, posant dans tous les secteurs le même dilemme : l'action partenariale et sélective, ou l'équité territoriale par règlement. Précisons les choses. L'intervention partenariale, qui se traduit le plus souvent par des contrats appuyés sur des pays ou autres subdivisions locales, peut, par un esprit proche de « l'appel à projet », privilégier les « territoires » qui sont déjà prêts : l'intercommunalité a opté pour la compétence culturelle, un équipement mutualisé existe, les volontés sont là, etc... La politique contractuelle gagne en efficacité, mais elle repose sur une sélectivité telle qu'elle ne satisfera, au final, que les mêmes « bons élèves » de l'action culturelle territoriale. À l'opposé, une politique de « règlement territorial » permettra à chacun de s'inscrire dans le mouvement, quel que soit son stade de maturation culturelle ou même sa motivation. Une telle philosophie, si elle ne décourage pas les porteurs de projets culturels « sincères », favorise les conduites opportunistes « au guichet ». C'est évidemment entre ces deux pôles que se situe la dialectique vertueuse de politiques culturelles départementales, comme les formules d'aides graduées, plus ou moins importantes. Elles sont alors fonction de l'implication plus ou moins forte des acteurs locaux dans des démarches encouragées par un département au plan de la forme (exemple : le respect des normes sectorielles et d'emploi), ou des contenus (la qualité des projets développés).

Le rapport au territoire, c'est aussi le rapport à l'urbain : il est partout au centre des enjeux politiques et de politique culturelle départementale.

Quand l'urbain fait « défaut », la ruralité ayant changé de sens. De nouveaux besoins émergent et le Conseil général est appelé à produire de l'urbain dans un monde qui n'est plus rural qu'en apparence, notamment du point de vue des formes de relégation sociale. Cette « production d'urbanité » passe, de façon notoire, par la culture.

Quand l'urbain est au contraire hyper dominant (en région parisienne ou dans les départements des capitales régionales), le dilemme départemental est différent : ici, quelle est la vocation du Conseil général : le repli dans le « non-métropolisé » ? l'alignement sur l'acteur le plus fort ? / l'articulation entre espaces, mais avec quelles ressources politiques ?

## B. Les modalités d'action (ou la question du « comment ? »)

Les modalités sont le deuxième dilemme. Comment intervenir : par l'action directe, l'accompagnement, l'incitation ? On observe que l'action par subvention à des tiers, qui représentait 58% des budgets culturels départementaux en 1975, et 46% en 1990, n'en regroupe plus aujourd'hui que 39% (en 2006). Cette tendance à la croissance de l'action propre sur la délégation à des tiers s'est produite grâce à l'augmentation de la masse salariale et des frais de fonctionnement consécutifs, notamment, à la première décentralisation (Archives et BDP). Mais si ces politiques reposent de plus en plus sur une action en propre, elles n'ont pas résolu le dilemme du bon équilibre entre au moins deux alternatives. Pour quel dosage opter entre la volonté d'assumer et d'afficher une politique culturelle publique (celle de l'institution) et le soutien aux acteurs privés (lucratifs ou non) sur le terrain ? C'est la question de la subsidiarité, notamment pour le spectacle vivant : quelle efficacité culturelle supérieure à gérer en direct, ou au contraire à confier à d'autres une responsabilité sur l'offre culturelle ? C'est aussi la question de la gouvernance à plusieurs niveaux : quelle fonction du conseil général dans les relations entre échelles (communes, intercommunalités, mais aussi conseil régional, DRAC, mécènes et fondations) ? On sent bien que ces relations entre niveaux obéissent à des cultures partenariales très diverses en fonction des étiquettes politiques, bien sûr, mais aussi des traditions régionales de coopération ou de la compétition, plus ou moins vive, entre institutions elles-mêmes. On pense autant à certains rapports délicats entre villes-métropoles et départements qu'aux subtilités des relations entre départements et régions. La perspective qui consisterait à généraliser des couples entre eux (la « trace Ballardur ») est loin d'être un fleuve tranquille.

## C. Le rapport entre compétences (culture et ... : la question du « quoi ? »)

On voit se développer des politiques culturelles départementales articulées aux autres compétences : sociales, éducatives, d'aménagement du territoire, notamment...

Jusqu'où considérer que la culture est une dimension transversale des politiques départementales ? Jusqu'où au contraire lui accorder une spécificité ? C'est la question des finalités : intrinsèques, extrinsèques. Les premières tablent sur une légitimité de la culture pour elle-même, sans autre justification. C'est à celle-ci que s'accrochent bon nombre d'acteurs culturels (au moins dans les discours) car elle est parée de vertus censément plus nobles que celles d'une finalité extrinsèque. C'est à elle que correspond cet adage si difficile à comprendre chez nos partenaires européens, selon lequel un euro du ministère de la Culture vaut toujours beaucoup plus cher que celui d'une institution publique locale ou régionale. Ce n'est pas tant parce qu'il est devenu plus rare, que parce qu'il incarnerait la « pureté » d'une finalité culturelle (poursuivie pour elle-même) contre une culture à la remorque d'objectifs extrinsèques. Ceux-ci, au contraire, verraient dans la culture un instrument pour la poursuite d'autres finalités d'intérêt général : l'intégration sociale, le développement économique, l'identification politique d'une institution. Chacune des deux thèses a beaucoup

d'atouts à faire valoir. Chacune a aussi ses propres limites : le vertige de l'autoréférence et de l'insensibilité à la responsabilité publique chez l'un ; les affres de l'instrumentalisation et du dévoiement de la création chez l'autre. Entre la glorification des retombées festivières ou patrimoniales et celle de la rencontre, pour ce qu'elle est, entre un public et une création contemporaine, tous les dilemmes des finalités de l'action culturelle sont là. Ils passent par la formulation d'un projet politique.

#### D. Culture professionnelle et culture amateur (le « avec qui ? »)

C'est sans doute au niveau départemental que cette question se pose avec le plus d'acuité. En effet, ses politiques se déploient sur un espace où l'on ne peut « se payer » uniquement des professionnels ; et où, en conséquence, le rôle des amateurs et bénévoles est fondamental. La lecture publique, parmi d'autres secteurs des politiques départementales de la culture, ressemble à l'organisation des pompiers : peu de professionnels et beaucoup de bénévoles. Or on peut aussi mal éteindre le feu uniquement avec des pompiers professionnels que « mettre le feu artistique » uniquement avec des professionnels de la culture. C'est une chance des politiques départementales, parfois appuyées par des fédérations d'éducation populaire, que de proposer autre chose qu'une vision péjorative du « sociocul » pour inventer une nouvelle et réelle articulation entre le social et le culturel. C'est une question qui touche aussi au contenu et à l'enjeu de l'identité territoriale des références (culturelles, artistiques) encouragées : jusqu'où une dynamique territoriale peut-elle aller sans sombrer dans un localisme de mauvais aloi ? Jusqu'où proposer des artistes dont la création interpelle, quelque soit l'échelle où elle se diffuse, sans faire du département le porte-voix des corporations établies ? Il est ici question de professionnalisme, de dispositifs, de procédures. Mais il est d'abord question de philosophie de l'action publique, territoriale en l'occurrence.

### Conclusion

La question qui manque : c'est le pourquoi ? Mais c'est aussi la plus politique et la moins spécifique à l'échelle départementale.

Au fond, on a commencé à indiquer les spécificités de la problématique départementale dans l'action culturelle, mais il faut convenir que nous sommes tous de plusieurs niveaux à la fois ! Et il est donc logique que la politique culturelle concentre des enjeux communs, quelque soit le niveau.

C'est pour cela que l'idée d'une spécificité des compétences par niveau (la « balladurisation » des conseils généraux par la remise en cause de la clause générale de compétence) est peu réaliste voire dangereuse. Les politiques départementales montrent aussi la richesse d'une action partenariale en culture (avec l'État, entre niveaux territoriaux) contre l'idée d'une intervention unilatérale... Dans un pays où la règle est l'administration directe des affaires culturelles, l'action partenariale peut être vue comme une contrepartie : les commanditaires publics sont pluriels et, d'une certaine manière, évitent ainsi le face-à-face entre le prince et l'artiste dans ce qu'il pourrait avoir de plus ouvert sur des dérives clientélistes. Ils évitent aussi l'action unilatérale d'un milieu artistique auquel on aurait confié les clefs de l'action publique, et dont les anglo-saxons nous disent aujourd'hui à quel point elle peut s'abîmer dans un corporatisme artistique sans relief.

La question du pourquoi est ambivalente. D'un côté, on trouve toutes les justifications de l'action culturelle en termes d'investissement, de rentabilité. De l'autre, on trouve l'idée selon laquelle la culture, c'est précisément ce qui est au-delà de la rentabilité. Comme le disait récemment un élu régional, « la culture ça ne sert à rien. C'est donc fondamental ».