

Réforme territoriale et culture. Le pire n'est pas sûr.

Emmanuel Négrier, *Nectart* N° 5, juin 2017, p. 66-76

Le cycle de réforme territoriale entamé en 2009 et qui s'achèvera (provisoirement) en 2015 a oscillé, sur les questions culturelles, entre respect et relégation. Respect quand il s'est agi de rappeler la singularité du domaine, et en faire un objet de compétence partagée, de commission spécifique, d'exception renouvelée. Relégation quand on observe l'écart entre l'intensité des débats (sur la refondation des politiques culturelles, sur la compétence obligatoire, sur le rôle de l'État, sur les droits culturels, etc.) et la modestie de l'article ... 28 de la loi NOTRe, qui se contente d'affirmer le partage de cette compétence et l'existence d'une Conférence Territoriale de l'Action Publique pour en définir les contours pratiques dans chaque région. L'impression d'incohérence structurelle de la réforme territoriale doit d'abord être expliquée, en ne remontant qu'à 2007. Au fond, cette incohérence n'est qu'une apparence, ou plutôt la conséquence d'un projet très cohérent, lui. En matière de culture, le cadre territorial dont il est question mérite d'être apprécié dans son bilan, dans ses perspectives désormais critiques. C'est sur la base de celles-ci que nous proposons enfin une réflexion un peu décalée sur la régionalisation. Dans ce papier, nous traiterons peu de la compétence culturelle stricto sensu, car il nous semble plus opportun de parler à ce sujet de responsabilité politique et de moyens.

Une incohérence délibérée ?

À un niveau très général, on ne peut être que frappé par l'incohérence des différentes étapes franchies sur la question territoriale en France, lorsqu'on se penche sur les textes de loi successifs qui ont entendu la refonder. La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 janvier 2010 était le fruit d'une annonce présidentielle de 2008. Ayant supprimé la clause de compétence générale pour les régions et départements, mais échoué à appliquer cette restriction à la Culture, celle-ci demeurait avec le sport et le tourisme une exception. Les collectivités territoriales pouvaient donc toutes développer leur intérêt à agir dans ce champ, sans autre entrave que leurs moyens et volontés souveraines. Elles étaient dotées d'une représentation mutualisée sous la forme du conseiller territorial, à la fois circonscription d'action départementale et régionale.

Le retour de la gauche au pouvoir conduisit le président nouveau à annoncer, pareillement, une réforme où les collectivités retrouvaient l'exercice de cette compétence générale, où les conseillers territoriaux disparaissaient au profit de binômes paritaires et cantonaux, où les métropoles étaient affirmées comme le nouveau pivot d'un territoire moderne. Dans la douleur, cette réforme accouchait d'un texte peu lisible le 27 janvier 2014, où les métropoles, en nombre réduit, se révélaient être de grosses communautés urbaines, tout au plus. Dans les mois qui suivirent, la majorité opéra un revirement sous la double forme d'une fusion entre régions et d'une suppression annoncée des départements. Les spécialistes des questions territoriales savent en France que les deux niveaux dont l'onction démocratique remonte à la III^{ème} République (la commune et le département) sont les phénix de la réforme : toujours

promis au châtement en vertu des crimes qu'on leur prête au départ, toujours confirmés à la fin tant on leur découvre de vertus en cours de route.

Après l'annonce de leur crépuscule, les départements ont donc vécu celle de leur résurrection, d'abord en milieu rural profond – lequel n'existe plus vraiment en France – puis dans la gestion des routes, des collèges, au-delà même du périmètre de leurs compétences sociales. De près de 15 milliards d'euros de compétences dont les départements devaient être dessaisis en début de réforme, ils n'en lâchent que moins de 5 en route. Surtout, les régions et départements, qui avaient recouvré leur compétence générale, la perdent à nouveau, au profit il est vrai d'attributions tellement générales (développement économique pour l'une, solidarités pour l'autre) que leur interprétation généraliste restera possible pour de nouveaux domaines.

Comment comprendre qu'au pays de la loi – car c'est ainsi qu'on appelle la France en chinois – l'incohérence législative soit à ce point de rigueur ? La seule explication possible, c'est que la réforme territoriale était, du point de vue des élites centrales, déjà accomplie avant qu'on en débattenne. Le véritable grand soir territorial en effet, c'est en décembre 2009 qu'il fut acquis, lorsque la réforme fiscale restreignit drastiquement le pouvoir fiscal des collectivités territoriales, sans que le Conseil constitutionnel y trouve à redire. L'État – au sens d'élites centrales convaincues par la nécessité de le désendetter en puisant dans les ressources territoriales, a atteint son objectif. Du coup, la question des compétences, générales ou pas, celle des chefs-de-filat, caporalistes ou pas, et autres controverses peuvent bien occuper la représentation nationale. L'État peut même, dans la cacophonie territoriale, se piquer de volontarisme politique à peu de frais en redécoupant les régions sans évoquer leurs compétences et moyens. Le mal (ou le bien) est fait.

En conséquence, la réforme territoriale doit être estimée à l'aune de ce qui constitue l'enjeu majeur du moment : les moyens. En effet, continuer d'accorder aux collectivités territoriales, ainsi que le prévoit la loi NOTRe en cours de discussion au moment où nous écrivons ce texte, une compétence générale en matière de culture est une victoire à peu de frais si, pour exercer ces compétences, les collectivités n'ont plus que des moyens extrêmement affaiblis, pilotés par l'État, et contraints par le financement des dépenses obligatoires. C'est en tous cas l'une des tendances qui se dessine, et la Culture, à quelques rares exceptions près, ne constitue pas un domaine de dépense obligatoire pour les collectivités. Il est, en France, l'objet d'un volontarisme combiné de l'État et des pouvoirs locaux.

C'est donc sur cette combinatoire qu'il faut s'interroger si l'on veut penser les politiques culturelles territoriales. Et ce sont les moyens d'action publique, leur distribution et leur intensité, qui constituent l'enjeu majeur d'une vision « keynésienne » de ces politiques. Notre point de vue, à ce sujet, est aux antipodes d'une vision libérale qui voudrait que la culture relève du libre arbitre de chacun, et que le marché soit en mesure de s'ajuster aux aspirations qui en découlent dans l'intérêt général. Si l'intervention publique se justifie, ce doit cependant être au prix d'une interrogation permanente sur les objectifs de qualité, d'accessibilité et d'ouverture à la diversité artistique et culturelle qui en font la légitimité. Il convient donc de questionner le modèle français dans son éventuelle sclérose territoriale, à l'occasion de ce débat sur la réforme.

Le modèle français de politique culturelle semble plus favorable au secteur culturel et offrir une meilleure résistance à la crise que les autres pays européens, et notamment les

plus durement affectés par la crise. Nous avons, avant la chute Lehmann Brothers, en 2008, fait une comparaison entre la France et l'Espagne en termes de dépenses publiques culturelles par habitant. Elle montrait qu'en gros la France se situait à 30% au dessus de l'Espagne, sans même prendre en compte l'impact du régime des intermittents du spectacle. On sait que depuis lors les dépenses publiques pour la culture ont fondu dans ce dernier pays. Elles ne l'ont pas fait en France. Mais cela n'autorise aucun repli sur le statu quo, compte tenu de ce qui peut s'observer aujourd'hui dans les transformations du cadre territorial.

Un cadre en péril

La combinaison d'intervention étatique – les DRAC – et des autorités locales a donné naissance à un cadre territorial de l'action culturelle publique marqué par quatre caractéristiques. La première est qu'il a engendré un monde de compétences en constant dilemme stratégique face à des finalités de politiques culturelles en contradiction latente : démocratisation, démocratie, rayonnement territorial et politique, intégration sociale, soutien à la création, etc. Tandis que dans d'autres champs d'action – prenons l'agriculture par exemple – les paradigmes politiques se succèdent, en culture ils s'empilent. Nous continuons de réfléchir en partie en termes malruiciens un monde qui engendre la diversité, la démocratie et les droits culturels. Bien présents dans les discours ministériels, régionaux et métropolitains, ces paradigmes désignent des bénéficiaires virtuels croissants à budgets culturels au mieux constants. Un tel décalage provoque une montée du risque d'arbitraire politique. Cela n'est pas contradictoire avec le fait que, tous confrontés aux mêmes dilemmes, les décideurs territoriaux de la culture partagent pour l'essentiel un même corps de doctrine, professionnalisation aidant. Bien sûr, une politique patrimoniale régionale (du conseil régional) se distingue de celle promue par la conservation régionale des monuments historiques (d'État). Mais cette distinction s'efface devant ce que ces deux protagonistes partagent aujourd'hui, en regard de ce qui les sépareit naguère.

Le deuxième constat concerne l'État culturel régional. Il est aujourd'hui, après plus de 20 ans de réelle déconcentration, marqué par une tendance à la reconcentration. Celle-ci s'opère sans que le Ministère, en tant que pôle d'impulsion politique, ne parvienne à résoudre les dilemmes stratégiques dont nous avons parlé plus haut. Les directions régionales étaient certes déjà sous pression, dans la mesure où la déconcentration de la gestion ne s'est jamais accompagnée de celle des personnels en proportion. Mais elles sont désormais sous une dépendance accrue des directions centrales, lesquelles gèrent directement des enveloppes et dossiers qui devraient logiquement échoir aux acteurs régionaux. Le volume budgétaire du spectacle vivant en Ile-de-France directement géré par le ministère en est l'illustration. Elle va naturellement de pair avec une profonde inégalité territoriale dans les financements du ministère, et entre la région parisienne et le reste du territoire, mais aussi au sein de chaque territoire régional. La mise en œuvre du nouveau management public au sein du ministère (LOLF, RGPP, MAP, RME) n'a pas conduit aux souplesses annoncées entre lignes budgétaires au service d'un projet désormais explicite. Elle a surtout conduit l'administration culturelle à se dessaisir de compétences financières propres, à multiplier le temps consacré par les agents au *reporting* bureaucratique au détriment du travail sur le terrain. Elle a également donné aux préfets un rôle d'intervenant qu'ils n'avaient pas auparavant dans les politiques culturelles de l'État (Négrier & Teillet 2014).

Il en résulte aujourd'hui une administration sous la pression de plusieurs courants. Outre celle dont nous venons de parler, il faut évoquer la pression des bénéficiaires récurrents pour la reconduction de leurs enveloppes, dans un contexte de rétractation des moyens. C'est la capacité des DRACs à continuer à financer de nouveaux projets, ceux-là mêmes qui s'inscrivent dans les nouveaux paradigmes de l'action culturelle, qui est directement menacée, alors même qu'elles disposent encore, formellement, de ressources considérables en région.

Le troisième constat concerne l'appréhension de la culture par les collectivités territoriales. Celle-ci demeure inégale, mais au terme d'une évolution qu'il faut souligner. Entre le département qui consacre le moins de financement à la Culture et celui où il en consacre le plus, l'écart n'est plus aujourd'hui que de 1 à 9 en euro culturel dépensé par habitant, si l'on exclut Paris du calcul. Il était de 1 à 13 au milieu des années 1990. Le même calcul pour les régions est encore plus éloquent : on passe de 1 à 16 à 1 à 3 (2,4 en territoire métropolitain), aux dires des derniers chiffres publiés par le ministère (Delvainquière, Tugores et alii, 2014). C'est dire que la prise en compte d'un impératif culturel public, s'il reste contrasté, s'est généralisée. On y voit la concrétisation des trois conditions pour qu'existe une politique culturelle : une volonté politique, une compétence pour agir dans un cadre professionnel, des moyens financiers pour l'incarner. On perçoit mieux aujourd'hui combien ces trois valences sont au cœur des enjeux.

Du côté de la volonté politique, de multiples indices nous montrent une nouvelle génération d'élus qui n'ont plus le même rapport à la culture que celui des pionniers, de droite comme de gauche. Même s'il faut se garder de les mythifier, ces derniers avaient de ce domaine une conception militante et personnelle, d'un engagement sans réserve associé à la reconnaissance d'un paradoxe : la pertinence politique de l'action culturelle passant par le respect de l'autonomie artistique. Certains demeurent aux commandes de leurs collectivités. D'autres leur ont succédé dans le même esprit. Mais la tendance actuelle est plutôt au délitement de ce lien entre vision politique, liberté artistique et engagement culturel. Les nouveaux élus, pourtant épaulés par davantage de professionnels, n'ont pas la même révérence à l'égard de la culture. Depuis l'alternance de 2014, on voit poindre ici et là de nouvelles formes d'ingérence du politique dans les établissements culturels. On avait pu croire le politique durablement intimidé par les hommes et femmes de l'art, au point de leur reconnaître ce statut d' « aristocratie démocratique » dont parle Nathalie Heinich (2005). Aujourd'hui, un élu à la culture n'est plus forcément celui qui a choisi ce secteur, mais en hérite par défaut. Un vice-président n'est plus automatiquement convaincu de la pertinence du secteur, en soi ou en termes de rendement politique. Après avoir longtemps vociféré contre les dangers d'instrumentalisation politique de la part des élus, certains acteurs culturels se retrouvent dans la position inconfortable d'avoir à demander qu'on les instrumentalise à nouveau. Tout cela est le signe d'un lien problématique entre politique et culture.

Du côté de la compétence pour agir, un débat a été timidement ouvert durant l'été 2014 quant à l'instauration d'une compétence obligatoire en matière de culture. La raison en était relativement simple et découlait du diagnostic que nous avons rappelé plus haut. En une période d'essor budgétaire, il était sans doute bon que la capacité d'action publique en culture demeure le signe d'un projet politique indépendant de toute contrainte. En dehors de la lecture publique ou des archives pour les départements, et des participations des collectivités au financement des Établissements Publics de

Coopération Culturelle (Hoballah, Pompougnac & Salzgeber 2011), les politiques culturelles territoriales demeurent essentiellement facultatives. Elles ne font que découler de la compétence générale.

Dans une période de restriction budgétaire, le statut de compétence facultative devient hautement périlleux. Un département ne pouvant se défaire de sa compétence sociale, il est contraint de faire subir la rigueur à des domaines sans obligation. Rappelons que la prise en charge d'un mineur isolé par un conseil départemental ne peut guère lui coûter moins de 50000 € annuels, soit le montant de bien des subventions à des festivals qui considèrent un tel soutien comme vital pour eux. Transformer, au moins en partie et selon des modalités à définir, la compétence culturelle en compétence obligatoire correspond à la prise en considération de ce nouveau contexte. L'idée en filigrane est bien entendu que, au-delà de la simple exécution d'une telle obligation, détenir ces compétences puisse engendrer une nouvelle forme de vocation politique à agir dans la culture. L'obligation est davantage ici conçue comme un levier que comme une finalité en soi.

Mais la notion de « compétence » à transférer, en matière de culture, est beaucoup plus floue que dans d'autres domaines tels que les routes, la santé ou l'éducation. Ici, lorsque nous parlons de transfert de compétences, c'est des capacités d'action, et des moyens associés qu'il s'agit le plus souvent. Et ces moyens, leur affectation à la culture s'est tendue dès les premiers budgets consécutifs au nouveau cadre fiscal. Par exemple, en 2012, une étude montrait que les budgets culturels de 60% des départements étaient orientés à la baisse. Dans les métropoles, les réductions sont également programmées, si elles ne sont pas toujours exécutées. Elles interviennent dans un domaine qui va devoir opérer des changements, variables selon les territoires.

Dans les régions fusionnées, le prochain mandat politique (2015-2021) confronté au « lissage » entre les politiques menées par les régions antérieurement autonomes. Ce chantier n'est pas mince. Prenons l'exemple d'une région dont nous ne connaissons pas encore le nom qui résulte d'une fusion entre deux régions préexistantes. Nous avons là deux conseils dont l'un est en tête des régions pour son effort culturel (4,6% de son budget) tandis que l'autre se situe dans la moyenne (2,6%). Dans cette nouvelle grande région existent deux opéras, des labels nationaux plus ou moins nombreux, une sensibilité plus ou moins orientée vers le patrimoine, le spectacle vivant, etc. Dans l'une, la politique régionale s'est appuyée sur des structures de concertation globale, sur des agences spécifiques. Dans l'autre, c'est l'intervention directe de l'administration qui prévaut. L'intensité des politiques culturelles départementale y est également très variable, en termes d'effort culturel : de 4,8% du budget à 0,9%. Quant aux métropoles de cette région, comme les autres en France, elles n'ont suivi ni le même processus de création ni la même trajectoire de transfert – depuis la ville-centre – de compétences culturelles.

Dans ces territoires diversifiés, la réforme pose l'enjeu de la coopération. Et les cofinancements (entre l'État et les collectivités, entre collectivités) ont deux fonctions : un rôle moteur du développement et une capacité à desserrer l'étau d'une relation unilatérale entre financeur public et opérateur culturel. Là encore, la rigueur budgétaire incite à un repli problématique de chacun sur ses opérateurs principaux (leurs quasi satellites, les projets qui s'identifient le plus directement à leur espace).

Une régionalisation politique

Les difficultés que présente aujourd'hui le cadre territorial des politiques culturelles, et qui pourraient bien s'aggraver à l'issue des deux alternances de 2015 (celles des conseils départementaux et des conseils régionaux), nous ont inspiré une hypothèse (Négrier 2014). Et si, plutôt que d'assister à la lente érosion des financements culturels d'État, aux baisses programmées des collectivités territoriales, face à des destinataires potentiels de plus en plus nombreux et légitimes (le niveau monte), nous pouvions envisager de tirer parti du contexte pour réformer les politiques culturelles territoriales ? Cette invitation à penser au-delà du statu quo reposait sur les idées simples suivantes :

- a) L'État territorial dispose encore de réelles ressources d'action publique en région. On peut les chiffrer à environ 15 euros par habitant et par an. La pérennité de ce niveau de ressources n'est pas garantie.
- b) Les collectivités sont en difficulté pour faire face à une compétence qui n'a pratiquement aucun caractère obligatoire.
- c) Les politiques culturelles des régions sont sorties de l'amateurisme, et représentent une matrice possible de transferts de responsabilités publiques, tout comme les métropoles pour ce qui les regarde.
- d) Ce transfert de responsabilités permettrait de sauvegarder les ressources d'État, en les sanctuarisant selon le modèle préconisé par le rapport Malvy-Lambert sur les nouvelles relations financières État-collectivités.
- e) Ce transfert, qui aboutirait à donner à un niveau régional unifié environ le tiers des ressources de politique culturelle territoriale, pourrait enfin consister, plutôt qu'à muscler encore l'administration directe de la culture, en un partage de la décision culturelle publique, au-delà des institutions qui en sont les dépositaires financières.

Parmi les pistes ouvertes figurait celle de constituer, à l'échelle régionale, un seul pôle d'impulsion politique au lieu des deux actuels (DRAC, Conseil régional), une dualité qui n'existe dans aucun autre pays à ce niveau. Ces propositions ont provoqué de vifs échanges, aussi contrastés que passionnants. Pour les uns, cette posture consistait à offrir une ultime et inutile voie de survie au modèle d'action de l'État, excessivement focalisé sur un style professionnel, n'ayant jamais vraiment rompu avec le paradigme de démocratisation, réservée quant à toute perspective de diversité ou de droits culturels (Lucas 2015). Pour les autres, émettre de telles propositions consistait à saper les bases d'un modèle français ayant fait ses preuves, et précipiter les politiques culturelles dans le relativisme, la démagogie et le clientélisme politique.

Prenons acte du fait que de telles propositions soulèvent de respectables quoique contradictoires oppositions. Que dit désormais la loi NOTRe, qui pourrait inspirer d'autres voies de recomposition des politiques culturelles ?

Elle prévoit l'existence d'une commission spécifique pour la Culture au sein de la Conférence Territoriale de l'Action Publique (CTAP). Rappelons que celle-ci est mise en œuvre en début de mandat territorial pour convenir, entre collectivité, de l'exercice concerté des compétences, là où il y a compétence partagée. La CTAP comprend tout un aréopage de représentants politiques (région, départements, métropoles et autres intercommunalités, villes et petites communes, etc.), sans que la présence de l'État soit requise. Elle est présidée par le président de Région. Concrètement, en matière de Culture, cela signifie que les pouvoirs territoriaux en région pourront décider ensemble

de la façon dont ils coordonnent, cofinancent, ou traitent séparément tout ou partie de leurs politiques culturelles.

La CTAP, en culture, pourra tendre vers deux modèles.

Le premier (conservatoire, voire conservateur) prendrait la forme d'un marchandage entre grandes collectivités quant à leurs moyens et projets, selon une logique essentiellement tendue vers la préservation de l'existant. Il est vraisemblable que l'État n'y serait pas associé, ou de façon subsidiaire par le biais de dispositifs sélectifs comme les pactes qui sont aujourd'hui proposés par le ministère.

Le second constituerait une déclinaison de l'un de nos propositions : la parlementarisation de la culture. Dans plusieurs régions françaises, en réaction à certains problèmes sociaux, dans la perspective d'élaborer un projet culturel, ont émergé des débats publics sur les orientations de politique culturelle. Ces concertations sont plus ou moins généralistes ou spécialisées, plutôt ponctuelles ou pérennes, plus ou moins institutionnalisées. Elles ont toutes pour caractéristique d'élargir les protagonistes légitimes au-delà du champ restreint des décideurs et administrateurs publics. La constitution des CTAP pourrait s'en inspirer pour aller vers un modèle de gouvernance culturelle territoriale élargie à ce qu'on nomme parfois la société civile, culturelle en l'occurrence : les différents corps de professionnels, dont les artistes, les gestionnaires, les associations de différents horizons de pratiques pourraient contribuer à recomposer l'action publique sur d'autres bases que la protection des bénéficiaires les plus puissants et les mieux introduits, ce qui est en gros la situation qui résulte des révisions budgétaires à la baisse dans pratiquement tous les cas, de l'État aux métropoles.

Lorsque nous parlons de culture et de territoires, nous ne désignons pas un domaine aux valeurs sûres, permanentes et stables. Nous parlons d'un domaine aux contours flous, aux légitimités incertaines, à la créativité et au renouvellement constants. Personne ne conteste plus le levier que représente la culture dans l'émancipation individuelle, dans la reconnaissance sociale et territoriale ou dans sa valorisation symbolique et économique. Ce levier s'appuie sur une dialectique de tous les instants entre les fleurons reconnus (des patrimoines, des arts de la scène, des arts visuels) et les formes émergentes, entre les cultures vécues et les intentionnalités multiples de l'art, comme le disait Alfred Gell (2009). L'impératif culturel public ne peut se tenir seulement sur la préservation d'acquis. Il ne peut résulter de choix exclusivement professionnels. Il est intrinsèquement politique et pourrait le montrer en instrumentalisant la réforme à son profit. Enfin, si elle n'ouvre pas un débat nouveau sur l'action territoriale de l'État, et ne conduit pas à repenser les responsabilités en même temps que les moyens, la loi NOTRe, en culture, aura failli. Mais le pire n'est jamais sûr.

Références citées

Gell, Alfred, 2009, *L'art et ses agents. Une théorie anthropologique*, Dijon, Les Presses du Réel
Négrier, Emmanuel, 2014, « Transférer les DRAC aux nouvelles régions : justifications, stratégies et conséquences possibles », La Gazette des communes, 9/9/2014 -

<http://www.lagazettedescommunes.com/245544/transferer-les-drac-aux-nouvelles-regions-justifications-strategies-et-consequences-possibles/>

Heinich, Nathalie, 2005, L'élite artiste. Excellence et singularité en régime démocratique

Hoballah, Jihad Michel, Pompougnac, Jean-Claude & Salzgeber, Didier (dir.), 2011, *EPCC : Création et Fonctionnement. Vademecum pour mieux comprendre les EPCC*, Paris : Territorial Éditions

Négrier, Emmanuel & Teillet, Philippe, 2014, « Le tournant instrumental des politiques culturelles », Pôle Sud n°41, p.83-100

Delvainquière, Jean-Cédric, Tugores, François, Laroche, Nicolas et Jourdan, Benoît, 2014, Les dépenses culturelles des collectivités territoriales en 2010, Paris : La Documentation Française, Culture Études 2014-3, 32 p.

Lucas, Jean-Michel, 2015, *Lettre à Monsieur le député Marsac sur les droits culturels*, <http://www.irma.asso.fr/Jean-Michel-Lucas-Doc-Kasimir>