

RÉFORME TERRITORIALE

Le paysage culturel bouleversé ?

La décentralisation culturelle procède-t-elle encore d'un grand dessein ? Quels rapports de force les réformes préparent-elles entre l'État, les régions et les métropoles ? Risquent-elles d'aggraver les déséquilibres entre les territoires et d'éloigner les acteurs locaux des instances de décision ? Comment alors relancer la politique partenariale ? Quel rôle réserver au ministère de la Culture et à ses services extérieurs ?

Deux des plus fins analystes des politiques culturelles territoriales, Emmanuel Négrier et Emmanuel Wallon, décryptent les soubresauts et les enseignements à tirer de la réforme territoriale pour mieux la mettre en perspective : ce que sera le paysage culturel de demain, la redéfinition du rôle de chaque collectivité et les modes de coopération possibles.

Avis de turbulences pour les politiques culturelles territoriales

EMMANUEL WALLON

Bien des écarts séparent la copie initiale des trois projets de loi de réforme territoriale finalement adoptés, dont les revirements électoraux conditionneront l'interprétation. Le domaine culturel est l'un des premiers affectés par une recomposition qui découle aussi de facteurs démographiques, économiques et sociaux. Celle-ci appelle une redéfinition du rôle stratégique de l'État, d'autres choix d'orientation et de nouveaux modes de coopération entre acteurs de terrain.



Les soutes de chaque État sont l'administration ; les soutes de la science de l'État, le magasin juridique », écrivait Pierre Legendre dans le magistral traité qu'il a consacré à l'histoire de l'administration locale (Legendre, 1968 & 1992). S'il examinait aujourd'hui la ré-

forme territoriale concoctée par les héritiers de François Mitterrand trente-trois ans après son ambitieux pari de décentralisation, le professeur émérite, agrégé de droit et psychanalyste qui traita l'État d'« ustensile de la culture » devrait se résoudre à déclarer définitivement close la longue période d'ingénierie juridique ouverte par la Révolution française.

Depuis les innovations majeures de cette dernière, le processus de décentralisation a surtout résulté d'une série d'aménagements successifs du droit, qui ont porté tour à tour sur l'octroi d'une personnalité morale aux communes et aux départements, puis aux régions et aux intercom-

munalités, sur l'élargissement de leurs compétences et l'équilibre de leurs finances, le contrôle de leurs actes ou le statut de leurs personnels. Des « centimes additionnels » au droit à la formation des cadres territoriaux en passant par l'installation des chambres régionales des comptes, ces glissements progressifs du centralisme à la déconcentration, puis de celle-ci à la décentralisation, ont été consentis par une chaîne de régimes fort différents, de la Constituante à la V^e République. À partir de 1802, l'institution préfectorale a permis aux gouvernements de serrer ou de lâcher alternativement la bride à des élus locaux sous tutelle, qui n'en manifestaient pas moins leur appétit de responsabilités nouvelles. Leur implication dans le domaine des arts et du patrimoine procède donc d'une lente histoire. Toutefois, ce temps long a aussi été scandé par des chambardements de l'organisation administrative, séismes qui n'ont pas moins contribué à façonner les rapports de la culture aux territoires. Ces grandes réformes s'inscrivaient dans une ambition historique et servaient un projet de société, même si leurs motifs pouvaient s'avérer contradictoires ou ambivalents.

En 1789-1790, l'instauration de municipalités dans chaque foyer de la vie rurale ou urbaine, quelle qu'en soit l'échelle, et l'invention de départements mesurés au contraire au même étalon – la fameuse journée de cheval permettant de se rendre au chef-lieu –, ont favorisé le morcellement de l'espace public tout en visant à assurer l'homogénéité de son administration. Avec la reconnaissance des communes comme creusets concrets de la délibération et la création des départements comme fractions abstraites de l'identité de la nation, il s'agissait d'appliquer la loi du suffrage à tous les étages de l'édifice, mais aussi de faire France, en d'autres termes de souder un corps politique en lui assimilant chacune de ses parties. De la Convention à l'Empire, les régimes issus de cet élan initial ont tenté, de crispation en compromis et de rupture en révision, de maîtriser la tension entre l'ordre intégrateur de l'État et le jeu centrifuge des forces locales. À l'aube de la III^e République, à travers la loi départementale de 1871 et la loi communale de 1884 qui conféraient la clause de compétence générale à ce qu'il était désormais permis de qualifier de collectivités de plein exercice, il fallait construire des pare-feu face au Paris révolutionnaire,

mais aussi consolider des contre-pouvoirs vis-à-vis des autorités centrales. Quant au train de réformes qui s'est allongé de 1982 à 1992, il devait certes rapprocher du citoyen le seuil d'initiative et de décision dans une optique démocratique,

mais aussi alléger le fardeau de l'État-providence dans une conjoncture de crise économique (Rosanvallon, 1981 & 1995).

MÉCANO TERRITORIAL

1789, 1884, 1982 : si chaque siècle a accouché d'un système administratif, faudra-t-il attendre 2080 pour revoir un plan cohérent ? En vérité, le calendrier s'est affolé depuis 2002 : les projets de loi se sont succédé et les amendements contredits dans un mouvement brownien qui suggère davantage l'improvisation électorale que le grand dessein juridique. Bien qu'inspirée par les réflexions du comité Balladur¹, la loi de 2010² concoctée par le gouvernement de

François Fillon n'en avait pas suivi à la lettre les 20 principales propositions. Elle créait bien les métropoles et « pôles métropolitains » préconisés par l'ancien Premier ministre pour gérer des agglomérations qui concentrent la majeure partie des ressources économiques et des emplois culturels, mais au lieu de dissoudre les départements, elle instaurait un mandat unique pour des conseillers territoriaux élus dans le cadre cantonal. Ceux-ci auraient siégé à la fois au conseil général et au

conseil régional, dont les attributions devaient faire l'objet d'un strict partage réglé par des « schémas de cohérence territoriale ». À la demande des acteurs concernés et sous la pression des élus locaux, une exception avait été ménagée

« Contrairement aux anges de l'Apocalypse, les sept préfets préfigurateurs n'annonceront pas forcément la ruine des DRAC, mais à coup sûr leur transformation en services à géométrie variable. »

de justesse à l'article 73 pour « les compétences en matière de tourisme, de culture et de sport ». La refonte souhaitée par François Hollande et Manuel Valls a d'abord fait table rase de ce texte. Elle avait trois buts affichés : supprimer l'échelon départemental – que la gauche avait pourtant défendu à grand tapage en 2010 – afin de simplifier l'organisation administrative de la France et rendre son fonctionnement moins onéreux ; fusionner des régions entre elles et former des métropoles pour promouvoir un mode de gouvernance adapté à la compétition internationale ; remplacer la compétence générale jusqu'alors consentie à chaque niveau d'administration par des blocs de responsabilités mieux délimités. Si le deuxième objectif reste d'actualité avec la constitution de 13 régions³ et 13 métropoles⁴, le premier et le troisième paraissent d'ores et déjà compromis à force de concessions. La centaine de départements a résisté aux velléités de les sacrifier, ce qui a permis à la droite d'en emporter 67 aux élections des 22 et 29 mars 2015. Amputées de quelques matières, leurs responsabilités sont surtout rognées par la diminution de leurs recettes fiscales, l'encadrement de leur recours à l'emprunt et l'inflation de leurs dépenses obligatoires, qui ne touchent au domaine culturel que pour les archives et la lecture publique (en dehors de la couronne parisienne). Conformément à l'article 28 de la loi NOTRe⁵, chaque niveau d'administration se verra garantir la libre intervention dans le champ des « compétences partagées » qui englobe toujours le sport, le tourisme et la culture (sans oublier l'éducation populaire et la promotion des langues régionales), à la seule condition d'en débattre de temps à autre avec ses partenaires dans les conférences territoriales de l'action publique

(CTAP) réunies sous la présidence de l'exécutif régional, chacune de ces conférences appréciant elle-même s'il y a lieu de prévoir une commission thématique et si le témoignage de l'État est requis. À la possibilité de délégation de compétences entre l'État et les collectivités territoriales introduite à l'article 4 de la loi MAPTAM⁶, sous réserve de consulter la CTAP concernée et le Conseil national des collectivités territoriales pour le développement culturel (CNCTDC, dont l'existence est enfin reconnue par le législateur), l'article 29 de la loi NOTRe ajoute l'opportunité de se déléguer mutuellement l'instruction et l'octroi d'aides ou de subventions dans le but de créer des « guichets uniques ». Autant dire que les régions, dont maintes présidences connaîtront également l'alternance les 6 et 13 décembre 2015, et les métropoles les mieux dotées et les plus désireuses d'affirmer leur leadership trouveront une oreille attentive du côté d'un État soucieux de réduire la voilure.

La forme que revêtira sa présence – en particulier celle du ministère de la Culture – à l'échelle des nouvelles régions n'est pas fixée par la loi, mais encadrée par le décret portant charte de la déconcentration, rendu public au Conseil des ministres du 6 mai 2015⁷. Ce texte élaboré dans une certaine discrétion jette les bases d'une organisation à la carte en fonction des spécificités des territoires, donc des rapports de force locaux. Il fonde une Conférence nationale de l'administration territoriale de l'État (CNATE), organe bureaucratique présidé par le secrétaire général du gouvernement, consulté sur les dérogations à l'organisation régulière des services extérieurs de l'État que les préfets de région auront le loisir de proposer au Premier ministre dans un souci d'efficacité. Contrairement aux anges de l'Apo-

calypse, les sept préfets préfigurateurs nommés le 22 avril 2015 n'annonceront pas forcément la ruine des directions régionales des affaires culturelles (DRAC), mais à coup sûr leur transformation en services à géométrie variable.

Une tendance ressort clairement de ce tableau plutôt confus : la répartition des rôles culturels entre les pouvoirs publics découlera plus encore que par le passé des capacités financières et des préférences politiques. La nouvelle donne commence d'ailleurs à se dessiner sur le terrain.

EFFET MIKADO

Si la commune demeure la collectivité généraliste par excellence, elle doit en pratique confier la gestion d'une partie croissante de ses équipements artistiques et culturels à une intercommunalité élargie à un vaste territoire, sinon à la métropole lorsque la taille de l'agglomération impose de la constituer. Les départements voient leur champ d'intervention rétrécir à l'exercice des solidarités sociales et territoriales, en attendant de s'effacer peu à peu dans les zones urbaines où ces métropoles emprunteront leurs compétences. Ils ont d'ailleurs failli perdre l'administration des collèges au profit des régions, qui n'ont pas dit leur dernier mot. Élargies dans leurs dimensions et renforcées dans leurs attributions (y compris – c'est une première – l'exercice du pouvoir réglementaire dans les domaines du logement et de l'habitat, de la politique de la ville et de la rénovation urbaine), elles accèdent au rôle de chef de file vis-à-vis des autres collectivités pour le tourisme, de même que la commune pour les services de proximité. Il n'en va pas de même pour le sport ni la culture où la

complémentarité entre les villes et les régions devra prévaloir, à moins que la rivalité ne s'exacerbe faute d'alliance.

L'élégant édifice des financements croisés, qui semblait le plus vertueux des systèmes tant que les dépenses culturelles publiques étaient à la hausse, a révélé ses failles quand la conjoncture s'est durablement renversée. Les élections de 2014 et 2015 ont livré nombre d'exécutifs à des édiles moins convaincus des vertus de la subvention. En se retirant ou simplement en diminuant leur contribution, ceux-ci ont provoqué un effet mikado, du nom de ce jeu d'adresse où le retrait d'une aiguille remue tout le fagot. Ainsi, les complexes montages assurant l'entretien de quantité de musées, conservatoires, théâtres et centres d'art, mais aussi de tant de festivals, menacent de s'écrouler comme châteaux de cartes du fait du recul obligé ou programmé de telle ou telle tutelle. L'amendement sénatorial visant à organiser un tant soit peu la coopération culturelle au sein des CTAP ayant été écarté par le gouvernement au nom de la libre administration des collectivités territoriales⁸, on cherchera en vain dans le titre IV de la loi NOTRe les clauses qui encadreraient les pratiques de partenariat ou qui établiraient quelques obligations – ne serait-ce que pour la restauration des monuments historiques, les enseignements et l'éducation artistiques.

Longtemps dominé par le duopole de la ville et de l'État, le domaine culturel voit deux nouvelles puissances s'affirmer au premier plan : l'intercommunalité ou la métropole, d'une part, une région à la taille et aux prétentions redoublées, d'autre part, invitée par l'article 1 §3 de la loi MAPTAM à « assurer la préservation de

son identité et la promotion des langues régionales ». Sitôt assumé leur lot de responsabilités propres, ces acteurs majeurs auront à cœur de revendiquer en sus les délégations de compétences d'État que la loi autorise à leur accorder. Il n'est pas douteux que les DRAC ou les services qui les remplaceront figureront parmi les services extérieurs des ministères priés de passer la main, que ce soit pour endosser leurs missions dans la conservation du patrimoine ou le soutien à la création. Une expérience a déjà été lancée en décembre 2014 dans le cadre du Pacte d'avenir pour la Bretagne,

à travers la mise en place d'un guichet unique, sous l'égide de la région, pour une partie des aides ministérielles aux secteurs du livre et du cinéma. Bien que ces prêts d'attributions soient présentés comme temporaires et réversibles, l'affaiblissement du rôle régulateur et compensateur de l'État ne s'en vérifiera pas moins à brève échéance, dans la mesure où son contrôle et son initiative ne s'appliqueront plus au même degré d'un point à l'autre du territoire. La rue de Valois a toujours manifesté plus d'égards pour Paris que pour la province ; cette fois, elle risque de se replier pour de bon dans la capitale où les institutions qu'elle contrôle l'accaparaient entièrement.

Si la tendance se confirme, toute une dynamique des politiques publiques qui, depuis Jeanne Laurent et André Malraux, mais surtout avec

Jack Lang, avaient tenté d'atteler la volonté de démocratisation des arts à un mouvement de décentralisation concerté, se trouverait compromise par les effets conjugués de la pénurie

budgétaire, de la mutation des territoires et, il faut bien l'avouer, d'une certaine impéritie des récents gouvernements. Si l'on ajoute à ces sombres prédictions le constat – largement partagé, y compris parmi les agents intéressés – d'une panne d'inspiration affectant à la plupart de ses échelons l'appareil de ce que des essayistes ont naguère appelé « l'État culturel » (Fumaroli, 1991), les

chances deviennent minces de voir cette période de restrictions et cette phase de réformes déboucher sur un nouvel âge d'or de l'intervention culturelle.

« La dynamique conjuguant depuis Jeanne Laurent la volonté de démocratisation des arts à un mouvement de décentralisation concerté se trouve compromise. »

LES CONDITIONS DE LA COHÉRENCE

Puisque ces évolutions sont probables, pourquoi ne pas les considérer comme inéluctables, nous dit-on, et même les hâter en prônant le transfert aux régions des crédits qui restent à la charge des DRAC ? La proposition a l'avantage de la cohérence qui fait défaut à l'architecture actuelle, mais elle a le grave inconvénient de laisser sans remède les disparités qui s'accusent entre les pôles de haute compétitivité et les zones de moindre attractivité, ainsi que les inégalités

d'accès à la culture qui se creusent entre les populations qui y vivent, avec les conséquences électorales dont on déplore déjà les dégâts.

À long terme, la nécessité d'une dévolution conséquente s'imposera sans doute pour stimuler l'intervention des régions. La plupart d'entre elles disposent déjà des facultés d'expertise nécessaires à l'aménagement du territoire et à l'accompagnement des projets, à travers des agences sectorielles du livre, du cinéma, des musées ou du spectacle vivant. Certaines, plus rares il est vrai, ont ouvert des enceintes de dialogue aux diverses catégories de partenaires. Cette montée en charge est souhaitable pour éviter qu'elles ne se transforment en monstres froids, gavés de compétences économiques mais privés de ressources fiscales, de densité culturelle et de relations directes avec les citoyens. Pour ne pas trop dépendre des humeurs des élus, elle requiert la définition de compétences obligatoires, en commençant par le patrimoine et les enseignements artistiques, sans s'y limiter pour autant. Au préalable, il faudra que les textes tirent au clair le rôle des instances intermédiaires que promettent de devenir les intercommunalités élargies, notamment dans les départements ruraux et les communes périphériques où l'éloignement des centres de décision risque d'entraîner un déficit démocratique et des tensions accrues.

Le moins qu'on puisse dire est que ces articulations se dessinent encore très mal dans le schéma gouvernemental. C'est pourquoi, en attendant que les lignes du paysage se dégagent, la prudence reste de mise à l'égard de l'octroi d'un pouvoir réglementaire en matière culturelle aux nouvelles régions. Les exemples de l'Espagne et de l'Italie montrent que de telles entités ont besoin d'une réelle autonomie fiscale pour

étayer leur légitimité politique et leur capacité juridique. Le cas de la Corse et d'autres contrées littorales rappelle encore que la protection des sites naturels et des monuments historiques réclame des garde-fous contre la voracité des promoteurs publics ou privés.

Dans beaucoup d'esprits, bien que cela ne corresponde guère à la situation présente, l'idée de volontarisme culturel demeure attachée à l'existence d'un ministère éclairé et opérationnel. Sachant à quel point le front des méfiances et des frilosités peut, dans l'Hexagone, se liguer contre toute avancée de la décentralisation, il importe de fournir toutes les garanties que les délégations ou transferts de compétences n'inaugurent pas un piteux jeu de défiance entre pouvoirs désargentés, dont les « mieux-disants » seraient les premiers servis. La transformation des DRAC en simples cellules d'observation, d'évaluation et de prévision serait perçue comme l'amorce d'une liquidation définitive. Pour démentir la vision pessimiste d'une démission de l'État, que l'argumentaire du Front national relaie çà et là, il faut se montrer aussi scrupuleux sur la conception de la réforme que sur les mesures qui la complètent.

L'État peut et même doit reformuler les missions de son administration centrale en sorte de l'armer pour la coopération interministérielle (notamment avec l'Éducation nationale), la veille stratégique et la régulation des industries culturelles, mais il ne saurait renoncer à sa vocation de compenser les injustices sociales et territoriales sous peine de perdre sa crédibilité. Il lui appartient donc de proposer une méthode de coopération, des solutions contractuelles et des principes d'arbitrage susceptibles d'infléchir l'action des métropoles et des régions dans le

sens d'une plus grande solidarité. Cela implique qu'il se dote d'un fonds de péréquation suffisant pour soutenir l'effort des territoires démunis et pour encourager les projets audacieux, sans se contenter d'appels d'offres dont les priorités fluctuent au gré de l'actualité et dont les bénéficiaires se recrutent parmi les structures les mieux pourvues pour remplir les dossiers, au détriment d'équipes menant leur travail de fond à bas bruit.

Cette correction de trajectoire de la réforme suppose certes que des forces se mobilisent pour défendre les acquis de l'ère précédente partout où ils sont en péril⁹. Elle demande surtout, et c'est là l'essentiel, que les professions concernées mettent elles-mêmes au point les concepts et les outils qui contribueront à ranimer l'ambition collective au pays de « l'exception culturelle ».

HYPOTHÈSES D'ORIENTATION

La politique culturelle française a longtemps servi de référence, sinon de modèle, mais l'exemple a perdu de son charme dès lors que les dépenses publiques dans le domaine du patrimoine et de la création ont commencé à subir les effets de la crise économique et de la disette budgétaire. Par-dessus le marché, l'offensive planétaire des *majors* du divertissement fait sauter les digues patiemment élevées durant des décennies de réglementation et de régulation. Un certain volontarisme public paraît en échec ou du moins à court de souffle depuis quelques années. Le repli de l'État, qui va de pair avec la refonte de l'organisation territoriale, risque de compromettre durablement le cycle d'investissements et d'initiatives qui avait stimulé aussi bien les établissements du secteur subventionné que les

entreprises du secteur privé. Des artistes et des experts n'en soumettent pas moins au débat des propositions qui pourraient favoriser le renouvellement de ces politiques, non seulement en France mais dans une Europe n'ayant d'autre choix que de renforcer ses ressources en matière de connaissance, de qualité de vie, de créativité et d'esprit critique. On résumera ces hypothèses en faveur d'une société des capacités suivant six axes thématiques esquissés dans un précédent article (Wallon, 2011).

1) La priorité à l'éducation artistique : c'est une condition nécessaire pour le dépassement des limites de l'entreprise de démocratisation culturelle. Elle réclame des engagements pluriannuels et de meilleures conditions de partenariat entre artistes et enseignants, établissements scolaires et institutions culturelles. C'est un ample chantier sur lequel les responsables publics hésitent encore trop à tracer des plans et façonner des instruments.

2) La multiplication des pratiques d'amateurs : celles-ci doivent être conçues comme le moyen d'acquérir des aptitudes et pas seulement d'accéder aux œuvres, comme un levier de transformation des lieux consacrés de la culture « légitime », mais pas comme un substitut à leur fréquentation. Elles exigent aussi des solutions en termes d'encadrement qui se traduiront par une plus grande disponibilité des installations et des équipes artistiques. Il s'agit de les négocier dans un cadre d'ensemble, sous forme de conventions, sans renier l'indépendance de chaque direction.

3) L'accompagnement des jeunes artistes : qu'ils soient ou non passés par des formations diplômantes, leur insertion professionnelle requiert des dispositifs adaptés (des emplois

aidés aux programmes de compagnonnage ou de résidence), des solutions locales de partage des outils jusqu'à l'équivalent européen d'un programme Erasmus dans ce domaine. Elle dépend également d'une franche évolution des missions confiées aux institutions labellisées, pour donner là encore la préférence aux avancées contractuelles, chaque fois que leurs responsables feront preuve d'initiative en ce sens. L'amélioration des conditions d'emploi et d'indemnisation, dégradées sous la pression des organisations patronales, mais aussi la mise en place d'autres systèmes de redistribution au profit des catégories les plus précaires, notamment les plasticiens, réclament une répartition plus équitable de l'effort entre l'État, les collectivités territoriales et les partenaires sociaux.

4) La maîtrise de la mutation numérique : elle impose une refonte du droit d'auteur pour réconcilier la liberté de navigation sur la Toile avec l'impératif de rétribution du travail intellectuel. Elle permet surtout de diversifier les chemins du savoir, de varier les itinéraires vers les œuvres, de promouvoir des procédures coopératives entre auteurs, interprètes, praticiens, amateurs... et parfois de conférer à de simples récepteurs une faculté d'élaboration. C'est pourquoi les pouvoirs publics doivent favoriser à la fois l'égalité d'accès au réseau, la liberté d'expression, le pluralisme de l'offre, la défense des producteurs et des créateurs indépendants contre les oligopoles, grâce à une distribution plus juste des ressources entre les opérateurs de l'Internet, les groupes de télécommunications, les fournisseurs d'accès et les auteurs eux-mêmes. Il faut assurer la présence de ces derniers dans la sphère du Web, mais aussi, autant que possible, faire des établissements culturels (médiathèques, musées, centres d'art

contemporain, centres de culture scientifique et technique, théâtres, auditoriums, écoles d'art et universités...) des lieux de confrontation entre des pratiques directes, centrées sur la présence, et des usages électroniques qui éludent la distance.

5) Le développement d'espaces de sensibilité et de subjectivité partagées : la construction d'un espace public suppose l'affirmation de la possibilité d'un sens commun. Trop souvent ce dernier s'apparente au mieux à un impératif abstrait, au pire à une norme oppressive, s'il néglige les émotions individuelles et formate les passions collectives. L'ouverture des programmes, tant audiovisuels qu'artistiques, aux cultures étrangères et aux expressions minoritaires, loin de relever d'une concession au « politiquement correct » ou aux études postcoloniales, procède de l'indispensable respiration (pour ne pas dire régénération) des sociétés européennes sur une planète ouverte aux échanges et à la circulation. La reconnaissance de « droits culturels » tels que l'Unesco les définit peut être un vecteur de cette prise de conscience.

6) La contribution des secteurs dits culturels à la transformation des modes de production et de consommation : en vue d'entrer dans une économie plus respectueuse de l'environnement et moins étouffante pour les hommes et les femmes qui s'y meuvent, il ne suffit pas d'adopter quelques règles de précaution dans la restauration du patrimoine et sur les sites festivaliers. La conversion à l'écologie culturelle passe par une profonde remise en cause des objectifs et des moyens de la croissance urbaine, de l'aménagement rural, des rythmes de vie, de la gouvernance territoriale et de la commande publique. Mobiliser les collectivités publiques et les par-

tenaires professionnels dans ces directions suppose de dégager des marges d'intervention que la simple reconduction des subventions aux institutions n'assurera pas et que le mécénat privé, conformiste et consensuel, ne procurera pas davantage. C'est dans cet esprit qu'une embellie budgétaire peut et doit être recommandée pour un ministère de la Culture qui renouerait enfin avec l'imagination. Quel que soit le montant des

crédits dont bénéficieront ses services au cours des prochains exercices, ils ne pourront s'abstenir, en complément des recettes fournies par les cotisations sociales et par l'impôt, d'esquisser de nouveaux modèles économiques, à l'image de celui qui conforta l'essor de l'industrie cinématographique après la Deuxième Guerre mondiale ou de celui qui répartit aujourd'hui les dividendes de la copie privée.

1. Cf. *Il est temps de décider*, rapport du comité de réforme des collectivités locales présidé par Édouard Balladur, Paris, Fayard/La Documentation française, 5 mars 2009.

2. Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, JO du 16 décembre 2010.

3. Au 1^{er} janvier 2016, six ensembles fusionnés additionnent provisoirement les noms de leurs anciennes composantes : Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine ; Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes ; Auvergne et Rhône-Alpes ; Bourgogne et Franche-Comté ; Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées ; Nord-Pas-de-Calais et Picardie ; un septième, la Normandie, résulte du mariage de la Basse-Normandie et de la Haute-Normandie. Cinq autres régions gardent leur territoire et leur appellation : Bretagne, Corse, Île-de-France, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur. Rebaptisé Centre-Val de Loire, le Centre conserve aussi son périmètre. Les quatre régions d'outremer demeurent inchangées.

4. Le 1^{er} janvier 2015, les métropoles de Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Montpellier, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse ont été créées sous forme d'établissements publics, et celle de Lyon avec le statut de collectivité territoriale. Celles du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence suivront au 1^{er} janvier 2016.

5. Loi NOTRe : loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

6. Loi MAPTAM : loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

7. Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration, JO du 8 mai 2015.

8. Lors de la séance du 5 mars 2015, l'Assemblée nationale a annulé à sa demande l'amendement à l'article 28 introduit par le Sénat sur la nécessité de commissions relatives à la culture, au sport et au tourisme au sein de la CTAP.

9. Voir « Cartocrise - Culture française tu te meurs », recensement des festivals, structures et associations supprimés/annulés depuis mars 2014 : umap.openstreetmap.fr/fr/map/cartocrise-culture-francaise-tu-te-meurs_26647#7/47.036/3.823

POUR ALLER PLUS LOIN

Pierre Legendre, *Trésor historique de l'État en France. L'administration classique*, Paris, Fayard, 1992, rééd. augmentée de son *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, Paris, PUF, 1968.

Pierre Rosanvallon, *La Crise de l'État-providence*, Paris, Le Seuil, 1981, rééd. coll. « Points Essais », 1992 ;

La Nouvelle Question sociale. Repenser l'État-providence, Paris, Le Seuil, 1995, rééd. coll. « Points Essais », 1998.

Marc Fumaroli, *L'État culturel. Essai sur une religion moderne*, Paris, De Fallois, 1991, rééd. Le Livre de poche, 1999.

Emmanuel Wallon, « Pour le droit à l'art. Les conditions d'un renouveau de la politique culturelle », in Collectif, *Pour changer de civilisation*, Paris, Odile Jacob, 2011, p. 314-323.

Le pire n'est pas sûr

EMMANUEL NÉGRIER

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 d'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 NOTRe¹, 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. Ce n'est pas de la compétence culturelle au sens strictement juridique que nous traiterons dans cet article, mais plutôt de la responsabilité

politique et des moyens, qu'il nous a semblé plus opportun d'aborder.

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 demeurerait 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 volonté souveraine. Elles étaient dotées d'une représentation mutualisée sous la forme du conseiller territorial, circonscription d'action à la fois départementale et régionale.

Le retour de la gauche au pouvoir a conduit 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 a accouché 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 ont suivi, la majorité a opéré 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^e 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 dessais 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 les unes, solidarités pour les autres) 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

chinoise – 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 débattre. Le véritable « grand soir » territorial, en effet, c'est en décembre 2009 qu'il a été acquis, lorsque la réforme fiscale a restreint drastiquement le pouvoir fiscal des collectivités territoriales, sans que le Conseil constitutionnel y trouve à redire. L'État – au sens d'élites centrales

« En restreignant drastiquement le pouvoir fiscal des collectivités territoriales, l'État – au sens d'élites centrales convaincues par la nécessité de le désendetter en puisant dans les ressources territoriales – a atteint son objectif. »

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 cette compétence, les collectivités n'ont plus que des moyens extrêmement affaiblis, pilo-

tés par l'État, et contraints par le financement des dépenses obligatoires. C'est en tout cas l'une des tendances qui se dessinent, et la culture, à quelques rares exceptions près, ne constitue pas un domaine de dépense obligatoire pour les collectivités. Elle 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 sa sclérose territoriale, à l'occasion de ce débat sur la réforme.

Les politiques culturelles françaises semblent offrir une meilleure résistance à la crise que celles des autres pays européens, et notamment les plus durement affectés par la crise. Nous avons, avant la chute de Lehman Brothers en 2008, établi une comparaison entre la France et l'Espagne en termes de dépenses publiques culturelles par habitant. Elle montrait en substance que 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 au pays de Cervantès, pas 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'une intervention étatique – les DRAC² – et des autorités locales a donné naissance à un cadre territorial de l'action culturelle publique marqué par trois 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, tels que l'agriculture par exemple, les paradigmes politiques se succèdent, en culture ils s'empilent. Nous continuons de réfléchir en partie en termes malrucciens 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 séparait naguère.

Le deuxième constat concerne l'État culturel ré-

gional. Il est aujourd'hui, après plus de vingt 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 Île-de-France directement géré par le ministère en est l'illustration.

Cette dépendance 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, RME³) 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 aupara-

vant dans les politiques culturelles de l'État⁴.

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 rétraction des moyens. C'est la capacité des DRAC 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 qui 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 est passé de 1 à 16 à 1 à 3 (2,4 en territoire

métropolitain), aux dires des derniers chiffres publiés par le ministère⁵. 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

« Du côté de la volonté politique, de multiples indices nous montrent une nouvelle génération d'élus qui n'ont pas le même rapport à la culture que les pionniers, de droite comme de gauche. »

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 pas le même rapport à la culture que les 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 leur collectivité. D'autres leur ont succédé dans le même esprit. Mais la tendance actuelle est plutôt au délitement de ce lien entre vision politique, libéralité 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 Heinich⁶. 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'une 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 est sans doute bon que la capacité d'action publique en matière de 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 culturelle⁷, 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 défausser 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 50 000 euros 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, dont 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 a montré 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) sera 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'appuyait sur des structures de concertation globale, sur des agences spécifiques. Dans l'autre, c'est l'intervention directe de l'administration qui prévalait. L'intensité des politiques culturelles départementales y était également très variable en termes d'effort culturel : de 4,8 à 0,9 % du budget. 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 de 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 hypothèse⁸. 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 financiers.

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, réservé quant à toute perspective de diversité ou de droits culturels⁹. Pour les autres, émettre de telles propositions consistait à saper les bases d'un modèle français ayant fait ses preuves, et à 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 collectivités, 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, pourrait 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'une 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 la 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 divers 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 la 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 Gell¹⁰. 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.

1. NOTRe : Nouvelle organisation territoriale de la République.

2. DRAC : Direction régionale des affaires culturelles.

3. LOLF : loi organique relative aux lois de finances ; RGPP : révision générale des politiques publiques ; MAP : modernisation de l'action publique ; RME : Revue des Missions de l'État.

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

5. Jean-Cédric Delvainquière, François Tugores, Nicolas Laroche et Benoît Jourdan, « Les dépenses culturelles des collectivités territoriales en 2010 », *Culture chiffres*, Paris, Ministère de la Culture et de la Communication, mars 2014.

6. Nathalie Heinich, *L'Élite artiste. Excellence et singularité en régime démocratique*, Paris, Gallimard, 2005.

7. Jihad Michel Hoballah, Jean-Claude Pompougnac et Didier Salzgeber (dir.), *EPCC : création et fonctionnement. Vade-mecum pour mieux comprendre les établissements publics de coopération culturelle*, Voiron, Territorial, 2011.

8. Emmanuel Négrier, « Transférer les DRAC aux nouvelles régions : justifications, stratégies et conséquences possibles », *La Gazette des communes*, 9 septembre 2014, <http://www.lagazettedescommunes.com/245544/transferer-les-drac-aux-nouvelles-regions-justifications-strategies-et-consequences-possibles/>

9. Jean-Michel Lucas, *Lettre à M. le député Marsac sur les droits culturels*, 25 février 2015, <http://www.irma.asso.fr/Jean-Michel-Lucas-Doc-Kasimir>

10. Alfred Gell, *L'Art et ses agents. Une théorie anthropologique* [1998], Dijon, Les Presses du réel, 2009.

POUR ALLER PLUS LOIN

Changer les politiques culturelles, *Pôle Sud*, n° 41, décembre 2014.

Jean-Pierre Saez et Guy Saez (dir.), *Les Nouveaux Enjeux des politiques culturelles*, Paris, La Découverte, 2013.

Sylvain Barone (dir.), *Les Politiques régionales en France*, Paris, La Découverte, 2011.