

LES RÉGIONS, LABORATOIRES DE NOUVELLES POLITIQUES CULTURELLES ?

Confortées par la récente réforme territoriale dans la place qu'elles tiennent au sein de l'action publique, les régions se retrouvent face à plusieurs alternatives : Politique transversale ou sectorielle ? Démocratisation culturelle ou droits culturels ? Politique de filière ou de territoire ? Renforcement des agences ou de l'action directe ?

EMMANUEL NÉGRER

L

a culture n'est pas une idée neuve en région, mais elle peut y trouver un chemin original dans la mise en œuvre de la réforme territoriale. Deux changements conséquents sont intervenus en 2015. La fusion de 16 d'entre elles a abouti à 13 régions, seuls la Bretagne, la Corse, les Pays de la Loire, l'Île-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur restant inchangés. Les élections de décembre, dans la foulée, ont mis fin à l'hégémonie de la gauche : de 21 sur 22 à 5 sur 13 régions gouvernées. Ce sont donc pour beaucoup de nouveaux acteurs qui mettent en œuvre une suite de réformes territoriales et fiscales, et touchant à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) ainsi qu'aux compétences. Dans le concert territorial, il a souvent été dit que le bloc local (les communes et diverses intercommunalités) était avantagé. Mais les régions le sont aussi, et le programme que le président Macron est appelé à mettre en œuvre a clairement arbitré en faveur de celles-ci plutôt que des départements. Cet article a trois objectifs. Le premier est de décrire le laboratoire régional à partir de trois pistes contenues dans la réforme : les droits culturels, les compétences et la gouvernance. Le deuxième objectif est de montrer la singularité des politiques culturelles régionales sur lesquelles ces innovations peuvent prendre appui ; cette singularité n'exclut pas des différences entre régions, qui sont à la fois multiples et plus importantes qu'on le dit généralement. Le troisième objectif est de mentionner quelques dilemmes auxquels cette nouvelle politique culturelle régionale doit faire face.

« Chacun semble voir les droits culturels à sa porte, à son gré, et parfois de façon totalement contradictoire avec l'esprit des lois. »

1. TROIS PISTES POUR UN CHANGEMENT DE PARADIGME

Quelle culture des droits culturels ?

Si la reconnaissance de la conférence territoriale de l'action publique « Culture » a tenu du happening parlementaire, comme on le verra plus loin, que dire de la reconnaissance des droits culturels ? Cela a été un véritable *Kriegsspiel*, au terme duquel deux textes majeurs touchant aux politiques culturelles se placent désormais sous les auspices de tels droits :

– Loi NOTRe 7-08-2015 – art. 103 : « *La responsabilité en matière culturelle est exercée conjointement par les collectivités territoriales et l'État dans le respect des droits culturels énoncés par la convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles du 20 octobre 2005.* »

– Loi LCAP 7-07-2016 – art. 3 : « *L'État, à travers ses services centraux et déconcentrés, les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que leurs établissements publics définissent et mettent en œuvre, dans le respect des droits culturels énoncés par la convention [...] du 20 octobre 2005, une politique de service public construite en concertation avec les acteurs de la création artistique.* »

De quoi s'agit-il ? Les politiques ont jusqu'ici essentiellement été conçues dans le cadre du paradigme de la démocratisation culturelle. Elles ont naturellement évolué, étendu leur spectre, discuté de leurs limites, de leur périmètre, mais sont *grosso modo* restées fidèles au projet suivant : *donner accès au plus grand nombre à un ensemble de biens culturels caractérisé par un degré élevé de reconnaissance, à partir de la notion de besoin.*

Le projet des droits culturels n'a pas la même perspective et s'analyse d'abord comme une critique de la démocratisation. Il considère d'une part que la relative cohérence de l'ensemble de biens dont il est question n'est plus tenable dans une société marquée par la diversité. Il considère ensuite que la politique d'accès préconisée renvoie à une hiérarchisation contestable des cultures entre elles. Il considère enfin qu'il y a lieu de passer de la notion de « manque » (associée au besoin) à celle de « capacité ». Le projet des droits culturels peut donc schématiquement être défini ainsi : *reconnaître en égale dignité les cultures vécues et choisies par les personnes, et renforcer leurs capacités d'expression, d'accès et d'échange.*

En dépit du texte relativement ancien auquel ils se réfèrent (2005), les droits culturels restent parés de nouveauté et de rupture. Pour paraphraser non plus Saint-Just mais Sieyès : Que sont les droits culturels dans les politiques culturelles ? Rien. Qu'aspirent-ils à devenir ? Quelque chose. Mais ce « quelque chose » varie actuellement très fortement selon les interlocuteurs. Chacun semble voir les droits culturels à sa porte, à son gré, et parfois de façon totalement contradictoire avec l'esprit des lois.

En dépit de leurs thuriféraires, les droits culturels pourraient bien ainsi naviguer entre quatre scénarios :

– La *politique de l'autruche*, où l'on prétendrait faire déjà ce pourquoi on demande aux pouvoirs publics de refonder leur intervention : les droits culturels, « c'est ce qu'on a toujours fait ».

– Le *détournement mineur*, où l'on désignerait certains secteurs – les plus faibles ou récents ? – de l'action culturelle. On y consacrerait à la marge des droits culturels tout en préservant les institutions artistiques majeures de toute contrainte à cet égard.

– Le *détournement majeur*, où le discours des droits alimenterait un récit populiste des « vrais » besoins culturels des « vrais » gens, anéantissant toute perspective de politique culturelle soucieuse de création, de lien social, d'appréhension civique de la diversité culturelle.

– *L'esprit des droits culturels* enfin, rayonnant sur l'ensemble des politiques culturelles d'une région. À la discussion sur ce que sont ces droits dans le contexte particulier de tel ou tel domaine (patrimoine, arts plastiques, livre et lecture, spectacle vivant, urbanisme, culture scientifique, etc.) correspondent les liens multiples qui associent désormais, plutôt que d'opposer, excellence et démocratie, création et citoyenneté, économie et diversité.

Les capacités régionales

Le deuxième niveau est celui de la capacité d'agir, en termes de compétence, de financement, de prescription. Les textes de loi, à cet égard, consacrent la légitimité des régions à agir en reconduisant, de texte en texte – en dépit des velléités toujours minoritaires de certains –, leur pleine liberté d'intervention dans le champ de la culture. Cela était particulièrement important dans le cadre de la loi NOTRe, qui a effacé de notre corpus légal la clause de compétence générale pour les départements et régions, tout en définissant pour ces deux niveaux une compétence « spécialisée » finalement assez généraliste. Mais l'essentiel, c'est que la capacité d'agir dans la culture leur est le plus largement ouverte. Cependant, par l'effet toujours sensible de la réforme fiscale (celle-ci datant de décembre 2009), la capacité financière est contingentée : elle dépend de ressources qui demeurent réduites, une fois définies les enveloppes concernant le champ des compétences obligatoires (et notamment l'éducation, la formation, les transports). C'est que, si la compétence culturelle régionale est libre, elle n'en est pas pour autant obligatoire. Or, en période de rigueur fiscale, ce qui n'est pas obligatoire fait souvent les frais des arbitrages budgétaires.

Au reste, les régions n'héritent pas, aux termes de ces différentes lois, d'attributions nouvelles. La seule exception est que la région organise l'enseignement préparant à l'entrée dans les établissements d'enseignement supérieur de la création artistique dans le domaine du spectacle vivant. Elle n'est cependant pas chef de file en la matière, et la loi n'a pas tranché quant à savoir si elle peut ou doit participer à son financement.

La gouvernance régionale : fromage et dessert

Au terme d'un ping-pong dont seules les lois territoriales ont le secret, la conférence territoriale de l'action publique (CTAP), qui avait été prévue par la loi MAPTAM¹ de 2014 pour réguler le maintien de la clause générale de compétence et organiser la gestion des responsabilités, a vu son rapport à la culture clarifié. Il y avait trois options. La première, que la CTAP n'ait pas à connaître de sujets culturels, ce qui comportait un risque de marginalisation extrême du sujet dans une action publique territoriale qui est pourtant majeure sur la question. La deuxième, que la CTAP puisse choisir entre deux traitements de la culture – fromage ou dessert :

- a) accueillir une commission spécialisée sur la culture dans le cadre de l'organisation de ses travaux – c'est la proposition qualifiée de « fromage » ;
- b) organiser, une fois l'an, un débat sur la culture au sein de son instance plénière – c'est la proposition « dessert ».

La troisième option, on l'aura compris, et qui a été retenue, c'est fromage et dessert. La première proposition est orientée vers l'*adhésion*. Elle garantit un approfondissement des enjeux régionaux de la culture entre différents niveaux d'action publique, au besoin en associant à ces travaux les partenaires sociaux concernés. Ce faisant, elle consacre un bien commun culturel régional par les protagonistes directement intéressés à la chose. La seconde est orientée vers l'*influence* : depuis les acteurs publics de la culture vers leurs homologues des autres secteurs, et de la direction politique plus généralement. Les deux semblent donc complémentaires. Elles donnent à la région une mission de régulation assez en phase avec son statut d'institution de second degré.

Elles s'accordent également à la notion fortement mise en avant dans les deux textes (NOTRe et LCAP) comme dans la pratique des politiques culturelles : une compétence dont l'exercice est *conjoint*. Le terme est important, car il est moins ambivalent que la notion de compétence

partagée, qui peut tout aussi bien dire « faire avec » que « chacun chez soi ». Or, dans les pays de tradition d'intervention publique directe (c'est-à-dire sans délégation vers des organismes de type conseil des arts ou des arts et de la culture, donnant la part majeure aux professionnels des différents secteurs), le cofinancement ou le partenariat public pluriel face aux opérateurs culturels et artistiques peut être vu comme un moyen d'éviter l'ingérence directe d'un seul commanditaire sur le propos artistique. C'est donc la réponse de Montesquieu à Locke, en quelque sorte.

2. QUELLE SINGULARITÉ DE L'APPROCHE RÉGIONALE DE POLITIQUE CULTURELLE ?

Les politiques régionales de la culture ne sont pas assimilables à celles des autres niveaux (départements, communes, intercommunalités), en dépit du fait qu'elles partagent, *grosso modo*, la même perspective en termes de démocratisation et de droits culturels. On peut indiquer en effet cinq spécificités des politiques régionales. Cette vision, cependant, mérite d'être nuancée dans un second temps. En effet, singularité régionale ne veut pas dire qu'entre régions n'existent pas d'importants contrastes, d'ailleurs en partie révélés par les fusions entre anciens conseils régionaux.

Les cinq singularités régionales

Première spécificité : l'action régionale est de *second degré*. Cela signifie que, contrairement aux communes et intercommunalités, les régions ne sont pas appelées à gérer des équipements, assumer des régies, initier des opérateurs culturels de territoire. La gestion échoit généralement au bloc local. La compétence obligatoire dont dispose le conseil départemental en matière de lecture publique et d'archives n'a pas d'équivalent pour les régions. Bien sûr, on trouvera des exceptions à cette règle, avec ici la prise en charge d'un festival, là d'un équipement muséal ou théâtral. Mais elles confirment la règle. Cette singularité d'investissement dans la culture donne aux régions une responsabilité dans l'interniveaux. Deuxième spécificité : la région est par conséquent dépendante de la *pluralité des niveaux* d'action publique à partir d'une vision propre, politique, de son territoire de référence. Sa structuration territoriale peut l'amener ici à jouer un jeu métropolitain actif, là à s'appuyer sur les départements, ailleurs à inventer des territoires infradépartementaux

(pays, intercommunalités) pour fonder une part de son projet culturel. Le développement de ses politiques est intrinsèquement lié à un partenariat plus particulièrement resserré avec l'État.

Troisièmement, pour incarner son projet culturel et son intelligence territoriale, la région s'appuie généralement sur des *agences*, de statuts divers, de rayonnement sectoriel plus ou moins large. On retrouve de telles agences dans les secteurs du livre, du cinéma, du spectacle vivant, mais aussi parfois dans d'autres domaines, ensemble ou séparément. Leurs fonctions et missions, de même que leur gouvernance, sont assez diverses d'une région à l'autre. Leur destin, dans le nouveau cadre des fusions et alternances politiques, fait l'objet d'interrogations nouvelles. En quatrième lieu, les régions constituent, en partenariat avec l'État, un espace majeur de concertation et de *forum professionnel*. Les comités régionaux des professions du spectacle, les conférences régionales de la culture, les assises sectorielles ou généralistes rythment l'agenda culturel des régions, avec ici encore des intensités et modalités distinctes.

Enfin, rappelons que, pour incarner ces différents traits, la région n'en est pas moins une *échelle modeste* d'action publique, en général et en particulier pour la culture : elle ne pèse que 4 % environ du total des dépenses culturelles publiques. C'est une autre manière de comprendre pourquoi elles sont au cœur d'un système d'interdépendance à pluralité de niveaux. Si l'on ajoute les ressources des fondations d'intérêt général, le mécénat et le financement participatif culturel, on atteint environ 18 milliards d'euros, dont seulement 600 millions pour les régions. Mais contrairement à une idée reçue, ces ressources – pas toutes nouvelles, d'ailleurs – demeurent bien modestes pour incarner une perspective de substitution de fonds publics qui viendraient à être défaillants. Elles sont d'autant moins la panacée qu'elles sont dépendantes d'un contexte économique, fiscal, réglementaire qui évolue. Ainsi, l'hypothèse d'une suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune avancée par certains candidats en 2017 fait courir le risque d'une crise des finances des fondations, lesquelles agissent aujourd'hui auprès des foyers fortunés comme un moyen de défiscaliser et d'éviter, sinon le paiement de l'ISF, du moins l'atteinte des tranches les plus élevées.

Contrastes interrégionaux

Les politiques régionales de la culture sont à l'image du territoire français : contrastées. On peut le constater au travers des volumes concernés².

La comparaison nous dit en synthèse que les régions ont des volumes d'intervention divers, liés à leur démographie et leur territoire, mais que la tendance est plutôt, au moins jusqu'en 2016, à la convergence de la part de la culture dans leur budget, autour de 2 à 3 %. Bien sûr, on ne pourra pas ici approfondir les différences d'investissement des régions dans tel ou tel domaine, qui nous ont particulièrement sauté aux yeux dans le contexte de la fusion des régions. Nous avons alors découvert une place singulièrement plus élevée du patrimoine dans les anciennes politiques de Midi-Pyrénées que dans celles de l'ex-Languedoc-Roussillon, pourtant deux fois plus généreux en termes d'effort culturel ; la place de l'action culturelle et des conventions territorialisées en Rhône-Alpes, sans équivalent réel en Auvergne ; des politiques de médiation culturelle en lycée en Poitou-Charentes qui époustoufflent leurs collègues des deux autres anciennes régions de la Nouvelle Aquitaine, etc.

Dans la mesure où l'une des caractéristiques des politiques régionales est de s'appuyer sur un partenariat fort avec l'État, il n'est pas sans inté-

« *Plusieurs leaders considèrent que les agences sont porteuses d'une dilution des responsabilités politiques et entendent redonner à leur mandat une capacité d'intervention directe sur le secteur.* »

rêt de constater qu'il y a aussi de profondes différences entre régions dans les proportions respectives du budget culture d'un conseil régional et de celui de la Drac. En moyenne, le premier représente 81 % du second. Mais cela peut aller jusqu'à le dépasser, dans le cas de la Bretagne par exemple. Si l'on tient compte des financements d'État qui ne passent pas par les Drac (les interventions directes de la centrale, celles liées aux opérateurs nationaux tels que le CNC ou le CNL), le ratio est de 48 %. Les régions pèsent donc deux fois moins que l'État en

région, mais selon des variations considérables. Pour mémoire, la région Île-de-France, qui bénéficie à plein de l'effet « région-capitale », ne pèse que 4 % de ce que met l'État en culture sur son territoire.

D'autres différences tiennent, naturellement, à la conception que les élus ont progressivement développée dans leur institution. À ce titre, la fusion en Occitanie révèle combien, à couleur politique pourtant similaire (avant et après décembre 2015), les distinctions entre cultures politiques avaient un impact direct sur les politiques culturelles régionales, au point de rendre encore aujourd'hui délicate leur harmonisation.

L'agencification en question

Un traitement particulier doit être réservé aux agences culturelles régionales. Dans la plupart des régions, la présence d'agences incarnant un secteur ou un ensemble de disciplines s'est développée. L'administration directe de la culture, sans le filtre de telles structures et/ou de comités d'experts, est apparue comme un modèle condamné par la professionnalisation de ces politiques elles-mêmes, ainsi que par la contrainte d'un partenariat avec l'État, que nous avons soulignée plus haut. Cependant, une grande diversité de situations peut être observée entre les agences intervenant sur une pluralité de secteurs culturels, comme l'agence culturelle d'Alsace, et celles plus spécialisées sur l'un d'entre eux, à l'instar des centres régionaux des lettres le plus souvent, ou encore les agences intervenant dans tout ou partie du spectacle vivant (Bretagne, Occitanie) ou de l'audiovisuel, par exemple. Des différences non moins importantes touchent au statut (EPCC³, dans le cas de la Lorraine avec Arteca, de l'Île-de-France avec Arcadi ; association encore assez souvent ailleurs, comme en Provence-Alpes-Côte d'Azur avec Arcade) et aux attributions confiées à l'agence (capacité décisionnelle directe, avec l'Oara en Aquitaine et l'EPCC spectacle vivant en Bretagne ; ou plus indirecte, avec Réseau en scène en Occitanie).

Par-delà cette diversité, les années 2004-2015 ont été marquées par l'affirmation de ces nouvelles structures dans le paysage régional, avec souvent (mais pas toujours) le partenariat financier de l'État. Celui-ci a globalement eu tendance à décroître avec le temps. Les nouvelles équipes accédant aux responsabilités à l'issue des élections de 2015 semblent opérer un examen critique des acquis de ces structures. Elles le font pour trois raisons inégalement présentes selon les régions.

La première raison touche très concrètement au devenir d'agences créées pour une région lorsque celle-ci est fusionnée avec une ou deux voisines. C'est le cas d'Arteca et de l'Aca en Grand Est, de Réseau en scène en Occitanie, de l'Oara en Aquitaine devenue Nouvelle. C'est également le cas en Auvergne-Rhône-Alpes du Transfo, l'une des agences disposant des plus larges responsabilités avant la fusion, et devant y renoncer à l'issue d'une baisse drastique de ses financements par le nouvel exécutif régional. Cet esprit de rationalisation ne s'opère pas toujours d'une façon aussi abrupte, et les cas du Grand Est et de l'Occitanie peuvent témoigner d'une recherche de complémentarités entre les structures héritées.

La deuxième raison touche plus fondamentalement à l'esprit qui préside à la fondation de telles agences : l'éloignement consenti par le politique vis-à-vis de la décision et de l'animation de la vie culturelle et artistique régionale. Plusieurs leaders reviennent sur un tel esprit, considéré comme porteur d'une dilution des responsabilités politiques, et entendent redonner à leur administration et à leur mandat une capacité d'intervention directe sur le secteur. On lit de telles intentions en Île-de-France vis-à-vis d'Arcadi, en Rhône-Alpes, au moins au début de la mandature de Laurent Wauquiez, mais aussi en Occitanie, chez les responsables culturels issus du Front de gauche. Les conditions de la possibilité d'un tel retour de l'action directe, notamment en ce qui concerne l'intégration ou la réintégration des personnels au sein des conseils régionaux, restent problématiques au plan légal.

La troisième raison est prosaïque et touche, cette fois, l'ensemble des situations. Il s'agit d'un réexamen de l'ensemble des missions, assorti d'une révision à la baisse des moyens financiers. Les réductions ont concerné des régions comme l'Île-de-France ou Rhône-Alpes. Les missions les plus menacées semblent être celles qui touchent à l'observation, pourtant cruciale à l'heure d'engager des processus partenariaux multiniveaux, au sein des CTAP notamment.

3. TROIS DILEMMES RÉGIONAUX

Pour concrétiser l'idée d'un laboratoire régional des politiques culturelles de demain, les nouveaux conseils régionaux doivent répondre à trois dilemmes stratégiques en rapport avec leur périmètre, leur philosophie et leur parti pris instrumental. Sur chacun de ces points, les pistes affrontent des aléas et désignent des zones de compromis.

– *Dilemme n° 1 : une politique culturelle extrinsèque ou intrinsèque ?* Doit-elle être au service d'autres politiques (éducatives, sociales, territoriales, de formation, de rayonnement économique, etc.), où semblent se trouver aujourd'hui les marges de manœuvre ? Ou bien doit-elle préserver un destin singulier en cherchant sa voie dans l'autoréférence ? Il y a ici un compromis à trouver, qui consiste à jouer le jeu des autres sans perdre son âme. Prenons un exemple : quand un établissement scolaire invite un auteur pour rencontrer des élèves, on ne lui demande pas de se transformer en pédagogue, en enseignant bis ; c'est en tant qu'auteur, singulier, qu'on estime qu'il peut nourrir le parcours des élèves à côté

du pédagogue. Il en est de même pour la transversalité des politiques culturelles.

– *Dilemme n° 2 : une politique inspirée de démocratisation culturelle ou de droits culturels ?* Doit-elle à son échelle raisonner en termes de manque, d'accès, de besoin ? Ou bien doit-elle s'appuyer sur le renforcement des capacités de reconnaissance, d'exercice, d'échanges culturels ? Ici encore, le compromis est à chercher dans ce qui chasse les *a priori*, les interprétations erronées et excluantes, de bonne ou mauvaise foi. L'instrument qui sans doute en favoriserait le développement, c'est l'expérimentation. Autant nous savons presque tout du potentiel et des limites des politiques de démocratisation culturelle, autant nous ne savons presque rien de celles fondées sur les droits culturels. L'expérimentation, c'est une façon d'envisager cela au concret.

– *Dilemme n° 3 : une politique de filière ou de territoire ?* La région, c'est une collectivité territoriale. Ses politiques ne peuvent donc raisonner uniquement en terme de filière. On peut penser que si c'était le cas, le résultat pourrait être une concentration des dispositifs au profit des acteurs déjà idéalement placés dans l'espace (souvent métropolitain) et dans la hiérarchie des honneurs artistiques et culturels. Mais une politique régionale ne peut pas davantage s'appuyer uniquement sur une logique territoriale, au risque de sombrer dans le néant d'un saupoudrage sans portée. Ici encore, l'art du compromis s'impose et la politique culturelle se révèle dans sa dualité : faire de la culture avec la politique ; faire de la politique avec la culture.

NECTART

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

2. À retrouver sur nectart-revue/nectart-5-negrier

3. EPCC : établissement public de coopération culturelle.

POUR ALLER PLUS LOIN

- Sylvain Barone (dir.), *Les Politiques régionales en France*, Paris, La Découverte, 2011.
- Emmanuel Négrier, « Réforme territoriale : le pire n'est pas sûr », *NECTART*, n° 1, juin 2015, p. 78-85.
- Emmanuel Négrier et Philippe Teillet, « Le tournant instrumental des politiques culturelles », *Pôle Sud*, n° 41, 2014, p. 83-100.
- Philippe Poirrier (dir.), *Politiques et pratiques de la culture*, Paris, La Documentation française, 2^e éd., 2017.

Commentez cet article sur nectart-revue.fr/revue-5-negrier

Le magazine de la vie théâtrale, partout en France



Disponible en kiosque, en librairie et par abonnement :
www.magazinetheatres.com