

Politiques culturelles et politiques territoriales à l'épreuve de la transparence

Les politiques culturelles sont réputées être fondées sur des notions floues. Vincent Dubois rappelle que « **la catégorie « politique culturelle » est régulièrement remise en cause ; ses fondements sont mêlés, changeants et imprécis. Cette catégorie demeure vague c'est à dire indéterminée (qu'est ce qui la spécifie ?) et surtout indéfinie (quelles sont ses frontières ?).** »¹

L'évidence de ce constat impose la prudence. Il n'est pas de vérité absolue dans le royaume de la politique culturelle publique. Disons plutôt qu'il n'y a pas de vérités unanimement partagées, ce qui laisse une grande ouverture à la confrontation des convictions sinon aux querelles de dogmes contradictoires. Ce caractère foisonnant passe quelquefois pour une faiblesse de la politique culturelle. On se rappelle les critiques sur le « tout culturel » qui tentaient de ramener le domaine de compétence de la politique culturelle aux seules valeurs universelles. Peine perdue. La politique culturelle ne parvient pas à fixer ses frontières. De nouveaux acteurs, de nouvelles approches sinon de nouvelles chapelles parviennent à y pénétrer en se forgeant une légitimité suffisante pour bénéficier du soutien public.²

La conséquence pratique de ce constat général est qu'il existe une multitude de bonnes et de mauvaises raisons pour justifier une aide publique à des actions culturelles. Dans ce jeu aux règles ambiguës, l'intérêt général « culturel » est un souverain sous influence. Pour les uns, il exige le respect de critères nombreux et minutieux. Leur demande de soutien doit être argumentée par un projet solidement bâti en conformité avec les instructions. Par contre, ceux qui savent construire un rapport de force autour de leur conviction, de leur talent, de leur influence politique peuvent aisément relire les directives à leur sauce. La bonne raison est la leur. Le projet transparent est pour les autres. La politique culturelle doit ainsi savoir gérer ces situations douteuses où les plus puissants parviennent à jongler avec la plasticité de l'intérêt général « culturel ». Pour le dire autrement, il semble que la politique culturelle publique se réduise souvent à un exercice de dosage des rapports de force que les acteurs culturels mettent en scène.

La tentation est alors grande d'ironiser sur la vertu du projet culturel comme outil indispensable pour pénétrer au cœur de la légitimité culturelle publique. Le flou des règles du jeu conduit plutôt à penser que l'essentiel est de tisser autour de soi un réseau de pouvoir capable d'influencer en sa faveur les décideurs publics. Le projet culturel et artistique devient un alibi, un drap de vertu posé sur le vice de l'arbitraire. Le pouvoir d'énonciation suffit dans cet univers des « représentations » .

A moins que l'on ne se laisse pas prendre aux jeux des mots. Le flou de la politique culturelle est peu justifiable lorsqu'il révèle l'arbitraire des pouvoirs et des rapports de force. Il est de

¹ Vincent DUBOIS : « la politique culturelle ; genèse d'une catégorie d'intervention publique » éditions Belin, Paris 1999 ; page 300.

² Ce constat vaut pour la politique culturelle française. Rapporté aux orientations de politique culturelle définies par l'Unesco, le constat de la confusion des genres et de l'imprécision des concepts serait encore plus flagrant.

meilleure compagnie lorsqu'il évoque l'incertitude des arts et la complexité des cultures. **La perspective la plus solide pour la politique culturelle publique pourrait être, alors, de tenter d'éliminer l'arbitraire tout en conservant la dimension imprévisible et incertaine de tout projet lié à l'artistique.** C'est à cette ambition que devrait répondre le projet artistique et culturel. Sa raison d'être serait de **se nourrir de légitimités rigoureuses et incontestables pour laisser la place nécessaire à l'autonomie artistique, avec sa part « d'inexplicable ».**

Ces réflexions pourraient être abstraites et peu opérationnelles. Elles résultent, pourtant, de l'observation attentive des politiques culturelles publiques de l'Etat comme des collectivités. Elles conduisent à penser que l'aide publique à la culture, pour justifier son développement, mérite **une plus grande transparence des règles qui la légitiment**, même si les acteurs culturels eux-mêmes ne se hâtent pas de les réclamer.

L'urgence est d'autant plus grande que l'imbrication entre le culturel et le marché libre brouille les cartes. Même pour l'Etat et son administration fiscale, un concert, une représentation théâtrale sont d'abord des actes de commerce. C'est dire que **le soutien public à la culture n'est pas assuré de ses fondements** et ce n'est pas le glissement de « l'exception culturelle » à « la diversité culturelle » qui peut rassurer ceux qui estiment que l'art et la culture occupent une place particulière dans la société.

L'urgence vient aussi d'ailleurs. La **politique culturelle de l'Etat**, en grand seigneur, affirme ses certitudes. Elle veille à régenter le royaume et ses principautés locales, à édicter ses normes et à juger les hérétiques. Elle croit encore être la **seule source de légitimité**, le seul lieu où s'énoncent les justifications de l'aide publique aux arts. De certitudes en certitudes, cette évidence devient difficile à interroger.

Pourtant une autre vérité s'impose : les collectivités, largement investies de la capacité de désigner l'intérêt général de leur territoire, ont grande liberté pour légitimer une intervention en faveur de la culture, à partir du moment où la loi n'est pas contredite. **Chaque collectivité peut qualifier à sa manière l'intérêt général « culturel » et même le nier.** La conséquence est que, mis à part dans les secteurs patrimoniaux, tout peut arriver. On voit ainsi des communes faire beaucoup pour des formes musicales émergentes, dites actuelles ou amplifiées, tandis que d'autres excluent tout soutien, estimant que de telles expressions musicales et leurs acteurs ne sont pas dignes de l'intérêt public.

La politique culturelle publique devient un capharnaüm où chaque décideur public peut **inventer ses propres règles, bonnes ou mauvaises, et subir (ou manipuler) les réseaux d'acteurs qui lui sont liés.**

Il convient donc de s'intéresser de près aux conséquences positives et négatives de la liberté d'initiative des collectivités dans le domaine culturel. Les avantages de la liberté de qualifier l'intérêt général ne doivent pas, impudiquement, laisser voir d'excessifs abus. L'enjeu est d'autant plus important que les politiques territoriales pouvant concerner de près ou de loin la culture sont nombreuses. Elles occupent maintenant une position primordiale, trop souvent réduite à la seule intervention financière en faveur des institutions culturelles. Pourtant, le développement des politiques territoriales plaide pour un autre regard.

Il ne s'agit plus de savoir, comme dans le passé de la décentralisation, de quelle manière le ministère de la culture peut guider les collectivités dans la mise en œuvre d'une politique

culturelle digne de ce nom. Le renforcement des politiques territoriales impose une réflexion plus fondamentale sur **les conditions dans lesquelles les territoires devraient exercer leur responsabilité dans le domaine artistique et culturel. Comment pourront-elles à la fois soutenir des actions qui répondent aux impératifs du développement du territoire et faire place à la liberté des arts ?** Seront-elles condamnées au dogme de l'aménagement culturel du territoire ? Pourront-elles engager des partenariats à égalité avec le ministère de la culture dès lors qu'il s'agit d'apprécier la valeur des arts ?

Ces réflexions peuvent se concentrer sur l'essentiel à savoir les conditions qui permettraient aux **politiques territoriales de se construire sur des légitimités fortes et transparentes évitant l'arbitraire des choix artistiques et culturels et contribuant efficacement au développement du territoire.**

Faute d'une législation adaptée qui s'appliquerait à tous, les réponses sont aujourd'hui vagues et indéterminées. Aucune recette technique ne permet de résoudre le flou de la politique culturelle et de ses croisements avec les politiques territoriales. Aucune solution n'impose sa légitimité absolue. Autrement dit, **il est temps d'ouvrir le débat**, sans exclure les questions qui fâchent.

Pour parcourir ce vaste territoire de débats, traversé de conflits pesants, je passerai par deux étapes : en premier lieu, je rappellerai la **nouvelle donne des politiques territoriales** et ses conséquences sur les interventions culturelles publiques. Il apparaîtra nettement que la loi n'a pas pris la précaution d'encadrer la liberté des territoires si bien que l'intérêt général peut couvrir des interventions culturelles contradictoires. **L'Etat de droit est resté muet sur les conditions qui permettraient d'assurer une contribution efficace de la culture au développement territorial en garantissant la liberté artistique.**

Je rechercherai, ensuite, les conditions nécessaires à **la transparence des politiques culturelles territoriales**. Je tenterai de dégager **les principes légitimes** de construction du **volet artistique et culturel intégré au projet de développement** du territoire. Enfin, je déclinerai les **modalités opératoires** qui mériteraient d'être encouragées pour renforcer le développement des initiatives artistiques et culturelles dans les territoires pertinents.

I- La légitimité croissante des politiques territoriales et ses pièges pour la politique culturelle.

Longtemps l'unité de la Nation a nécessité des politiques sectorielles s'appliquant selon les mêmes critères sur toutes les parties du territoire. L'intérêt général était en quelque sorte indépendant du territoire. Peu à peu, avec la Politique de la Ville, l'action en milieu rural, le renforcement de l'Europe, une nette évolution s'est faite sentir. La loi « Pasqua » de 1995 a marqué les esprits et la loi « Voynet » sur l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) a renforcé le principe que l'avenir de la Nation dépend des **dynamiques territoriales**, tandis que la loi Chevènement a confirmé les encouragements en faveur de l'intercommunalité.

Tirons d'abord les leçons de la LOADDT, souverainement négligée à tort par les acteurs culturels, avant d'observer la loi sur l'intercommunalité.

A- LES ENJEUX ET FAIBLESSES DE LA LOADDT

La loi³ renforce la capacité des territoires à définir l'intérêt général, sans pour autant s'interroger sérieusement sur les conséquences en matière de politique culturelle publique.

1- Des orientations impliquantes

La LOADDT affirme que la Nation se nourrit de ses territoires. Elle a besoin de **territoires pertinents** qui puissent s'intégrer aux flux mondialisés. Elle fixe donc les conditions dans lesquelles les acteurs publics peuvent s'organiser pour **contribuer au développement du territoire**. Elle invite, en particulier, à la mise en place de **territoires de projet** au sein de **pays ou d'agglomérations**. Elle fait du **projet global de développement** l'outil de référence de l'intérêt général du territoire.

Le projet global de développement du territoire n'est plus seulement d'intérêt local. Sa légitimité est d'être une composante de la dynamique de la Nation. **Le territorial prend la place du local**. L'article premier de la loi l'indique d'emblée : **la politique nationale** d'aménagement et de développement durable du territoire, déterminée au niveau national par l'Etat,... "est conduite par l'Etat **et les collectivités territoriales**, dans le respect des principes de la décentralisation."

L'intérêt général prend un nouveau visage au point d'amender le principe d'égalité des territoires devant la Nation et d'admettre la **légitimité de discriminations positives** au bénéfice des territoires pertinents les plus en difficultés.

En cohérence avec cette légitimité accrue des territoires, la loi engage l'Etat à fixer ses propres lignes d'action dans plusieurs secteurs jugés stratégiques pour la Nation toute entière : les transports, l'enseignement supérieur, la santé, l'énergie, les communications, les espaces naturels,..., et aussi la culture !

Pour ce faire, des **schémas de services collectifs** doivent être élaborés pour mieux répondre, dans l'avenir, aux **besoins des populations**. Les schémas ont vocation à garantir aux territoires les plus délaissés, l'existence de services satisfaisants, au nom des **principes d'unité nationale et de géographie solidaire**. Ils doivent être conçus pour que chaque secteur contribue à la **compétitivité des pôles de développement** économique, principalement les **pôles urbains**, dans une perspective de **développement durable**. Enfin, pour en rester à l'essentiel, les schémas ont vocation à favoriser la **démocratie participative**, pour que le développement des territoires soit la résultante d'une large mobilisation des acteurs et des habitants.

Développement durable, géographie solidaire, compétitivité, démocratie participative, telles sont les orientations auxquelles l'action publique devrait répondre, y compris, apparemment dans le secteur culturel. On imagine les conséquences pour les porteurs de projets culturels, auxquels on demanderait de penser en terme de géographie solidaire ou de démocratie participative ! La LOADDT annoncerait-elle une petite révolution dans la conception des interventions culturelles publiques ? Ce serait trop demander.

³ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, qui a fait l'objet de modifications par la loi du n°99 533 du 25 juin 1999 (J.O. du 29 juin 1999) d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

2- Le flou culturel

Il apparaît plutôt que les acteurs qui ont préparé la loi ont tout fait pour rester dans le flou, en évitant de préciser les critères de la légitimité des interventions publiques dans le domaine culturel.

a-Le silence pour les politiques culturelles des territoires.

L'article 23 (consolidé) de la loi en fournit l'exemple. Il donne les directives pour élaborer le projet de développement du territoire. Chaque agglomération doit envisager d'établir un tel projet et la loi en définit les termes. L'avenir se trouve, ainsi, dessiné dans de nombreux secteurs, mais **la culture n'est pas mentionnée**. l'Etat a gardé pour lui les prérogatives de définir les perspectives culturelles sur le territoire national. La lecture de l'article 23 de la LOADDT est éclairante :

L'article 23 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée est ainsi rédigé : « Art. 23. – Dans une aire urbaine comptant au moins 50000 habitants et dont une ou plusieurs communes centre comptent plus de 15000 habitants, le ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, s'il en existe, et les communes de l'aire urbaine qui ne sont pas membres de ces établissements publics mais souhaitent s'associer au projet, élaborent UN PROJET D'AGGLOMERATION. Ce projet détermine, d'une part, les orientations que se fixe l'agglomération en matière de DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET DE COHESION SOCIALE, D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME, DE TRANSPORT ET DE LOGEMENT, DE POLITIQUE DE LA VILLE, DE POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE GESTION DES RESSOURCES selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux du programme "Actions 21" qui sont la traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du sommet de Rio de Janeiro des 1er et 15 juin 1992 et, d'autre part, les mesures permettant de mettre en œuvre ces orientations. « Un CONSEIL DE DEVELOPPEMENT composé de représentants des MILIEUX ECONOMIQUES, SOCIAUX, CULTURELS ET ASSOCIATIFS est créé par des délibérations concordantes des communes et des groupements ci-dessus mentionnés. Le conseil de développement s'organise librement. Il est consulté sur l'élaboration du projet d'agglomération. Il peut être consulté sur toute question relative à l'agglomération, notamment sur l'aménagement et sur le développement de celle-ci. »

Autrement dit, les agglomérations comme les pays ont à préparer un projet de développement global, où les enjeux culturels ne figurent pas explicitement. **Le flou des politiques culturelles devient un principe législatif**. Les collectivités peuvent, en toute légitimité, appliquer leurs propres critères aux projets culturels. **La loi renvoie implicitement la culture aux jeux locaux des rapports de force**. l'Etat de droit se satisfait de constater le plus grand empirisme dans la définition de l'intérêt général « culturel » en croisant les doigts pour que les politiques extrémistes ne reviennent pas à l'ordre du jour. Même le principe de la liberté artistique n'est pas évoqué, ni de près ni de loin.

Au total, **la loi n'a fixé ni cadre, ni sens à la négociation sur les projets culturels territoriaux**.

Cette position a, évidemment, un versant positif. Elle respecte le principe de la liberté des élus locaux. Proches du terrain, ils sont les mieux placés pour sélectionner les projets culturels les plus pertinents pour le territoire. On connaît l'argument et d'ailleurs, de manière empirique, la plupart des collectivités font un usage adapté de cette liberté.

Fort bien ! Toutefois, cela ne suffit pas à taire les interrogations. Faute d'avoir cadré l'intérêt général « culturel », la loi laisse ouverte l'application des deux scénarios suivants :

i) Il est tout à fait possible que des projets de pays et d'agglomération ne comportent **aucun volet culturel**. L'énergie des élus se portera sur d'autres activités. Les financements publics disponibles se concentreront sur ces priorités sans culture. Le ministère de la culture constatera, alors, qu'il ne trouve pas, sur ces territoires, les partenaires nécessaires à sa politique.

ii) On peut aussi tenir un autre raisonnement. L'absence de consignes précises dans la LOADDT peut conduire les pays et les agglomérations à soutenir les projets culturels qui leur semblent porteurs de développement. Le projet culturel sera utile aux habitants, au tourisme, au rayonnement économique, peut-être un peu à la cohésion sociale... C'est alors **l'utilité locale du projet culturel qui sera le critère de sélection. Son intérêt artistique sera placé au second plan** sinon abandonné pour manque d'efficacité territoriale. Paradoxalement, le silence de la LOADDT sur la culture, c'est-à-dire, l'absence de normes imposées par la loi aux territoires, **donne à l'instrumentalisation des artistes une légitimité d'intérêt général.**

Dans les deux cas, on reste surpris que l'Etat, à travers le ministère de la culture, n'ait pas pesé pour que la politique culturelle des territoires (devenus « territoires pertinents » pour la Nation et plus seulement « d'intérêt local ») soit mieux identifiée dans le projet global de développement.

2- l'indifférence de l'Etat (et des acteurs)

Les quelques acteurs culturels qui ont pris soin de lire la LOADDT (ils sont peu nombreux) se sont focalisés sur l'article 16 qui définit les orientations de la politique culturelle de l'Etat.

L'Etat se voit imposer par la loi l'exercice redoutable de **fixer les priorités de ses interventions culturelles, dans un cadre prospectif à vingt ans**. Il doit définir, à ce titre, un **schéma de services collectifs culturels**. L'exercice est nouveau pour le ministère de la culture. Il est plein de risques et ne suscite guère l'enthousiasme, car nul ne sait très bien comment évoluera la vie culturelle dans les vingt prochaines années. L'exercice est d'autant plus délicat que le texte de loi est particulièrement mal rédigé.

Je donne d'abord le texte de l'article 16 dans sa version consolidée.

Article 16 ((Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 art. 11, 14 Journal Officiel du 29 juin 1999))

Le schéma de services collectifs culturels définit les objectifs de l'Etat pour favoriser la création et développer l'accès de tous aux biens, aux services et aux pratiques culturelles sur l'ensemble du territoire.

Il identifie des territoires d'intervention prioritaire, afin de mieux répartir les moyens publics.

Il encourage le développement de pôles artistiques et culturels à vocation nationale et internationale. Il prévoit, le cas échéant, les transferts de fonds patrimoniaux correspondants.

Il définit, pour les organismes culturels qui bénéficient de subventions de l'Etat, des objectifs de diffusion de leurs activités ainsi que de soutien à la création.

Il renforce la politique d'intégration par la reconnaissance des formes d'expression artistique, des pratiques culturelles et des langues d'origine.

Il détermine les actions à mettre en œuvre pour assurer la promotion et la diffusion de la langue française ainsi que la sauvegarde et la transmission des cultures et des langues régionales ou minoritaires.

Il s'appuie sur l'usage des technologies de l'information et de la communication pour développer l'accès aux œuvres et aux pratiques culturelles.

Il détermine les moyens de rééquilibrage de l'action de l'Etat, en investissement et en fonctionnement, entre la région d'Ile-de-France et les autres régions de telle sorte qu'au plus tard, au terme d'un délai de dix ans, ces dernières bénéficient des deux tiers de l'ensemble des crédits consacrés par l'Etat.

La conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire organise la concertation afin de contribuer au renforcement et à la coordination des politiques culturelles menées par l'Etat et les collectivités territoriales dans la région.

Les contrats passés entre l'Etat, les collectivités territoriales intéressées et les organismes culturels qui bénéficient de subventions de l'Etat tiennent compte des objectifs du schéma. »

J'hésite à détailler toutes les imperfections de ce texte de loi. L'essentiel, pour notre sujet, est sans doute de remarquer que **l'article 16 est incohérent avec celui concernant les collectivités** : chacun sait que les interventions de l'Etat en matière culturelle ne peuvent aboutir que si des collectivités acceptent de l'accompagner. Le ministère de la culture peut, certes, définir des orientations mais elles n'ont de portée concrète que si suffisamment de collectivités sont d'accord pour les reprendre à leur compte. Or, le texte sur **les projets de territoire ne retient pas l'hypothèse que les collectivités devront se caler sur les orientations du ministère de la culture.**

Le **dilemme** est simple : soit la loi parie sur la capacité des territoires à définir un projet en toute responsabilité. Alors l'Etat ne peut préjuger des politiques culturelles qui résulteront de cette liberté des territoires. Il serait naïf de penser que les pays et les agglomérations vont empiriquement se contenter de suivre les modèles du ministère de la culture. **L'idée même de faire un schéma limité à l'Etat n'est pas opérationnelle si les collectivités ne suivent pas.** Dans ce cas, la loi devient un simple catalogue de bonnes et vagues intentions, sans garantie de mise en œuvre dans l'ensemble des « territoires pertinents ». Soit le schéma des services collectifs culturels est important et il doit servir de cadre aux projets de pays et d'agglomérations. Il faut alors revoir la rédaction des articles sur les projets de pays et d'agglomérations.

Ni l'un, ni l'autre. La loi est un gentil ou **habile bricolage culturel, d'autant plus inconsistant que les acteurs culturels concernés n'ont pas été consultés et, surtout, n'ont pas cherché à se faire entendre. Démocratie participative certes mais pas pour la politique culturelle !!**

La meilleure preuve de cette institutionnalisation du flou est que la loi ne prodigue que des conseils de « concertation » entre l'Etat et les régions. A peine est-il rappelé dans l'article 1 de la loi que les schémas des régions devront être compatibles avec les schémas de services collectifs. Or, « concertation » n'a jamais voulu dire accord ou obligation de conclure et « compatibilité » avec des directives floues n'a guère de portée contraignante. Le roi est nu et se pare de ses atours passés. Il ne s'est pas donné les moyens de construire une politique culturelle publique ambitieuse sur l'ensemble du territoire. Gérer au quotidien son 1%, comme horizon mythique, suffit à sa peine.

B- LA LOI SUR L'INTERCOMMUNALITE

La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi sur l'intercommunalité⁴ répond à une autre logique mais les résultats sont les mêmes.

1- Une culture aléatoire sans projet

La culture est citée dans les **compétences facultatives**, sauf pour les nouvelles communautés urbaines où elle figure dans un lot de compétences obligatoires avec le sport et le socioculturel (comme quoi, nul n'est jamais à l'abri de réconciliations imprévues !!). Pour les communautés d'agglomération et les communautés de commune, rien ne s'impose. De surcroît, les compétences se limitent à la gestion d'équipements. **L'idée même du projet artistique et culturel n'est pas retenue par les parlementaires.** Exemple pour les communautés d'agglomération :

« Art. L. 5216-5. - I. - La communauté d'agglomération exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences suivantes :

« 1o En matière de développement économique : création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire ; actions de développement économique d'intérêt communautaire ;

« 2o En matière d'aménagement de l'espace communautaire : schéma directeur et schéma de secteur ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; organisation des transports urbains au sens du chapitre II du titre II de la loi no 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, sous réserve des dispositions de l'article 46 de cette loi ;

« 3o En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire : programme local de l'habitat ; politique du logement, notamment du logement social, d'intérêt communautaire et action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire ;

« 4o En matière de politique de la ville dans la communauté : dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire ; dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance.

« II. - La communauté d'agglomération doit en outre exercer au lieu et place des communes au moins trois compétences parmi les cinq suivantes :

« 1o Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire ;

« 2o Assainissement ;

« 3o Eau ;

« 4o En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés ou partie de cette compétence dans les conditions fixées par l'article L. 2224-13 ;

« 5o Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

⁴ Loi no 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (J.O. Numéro 160 du 13 Juillet 1999 page 10361)

« Le choix de ces compétences est arrêté par décision des conseils municipaux des communes intéressées dans les conditions de majorité qualifiée requise pour la création.

2- Une culture de marchandage

Une autre approche reste toutefois possible mais elle n'est pas formulée ouvertement. On la déduit d'un article de la loi qui indique que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) peuvent prendre des initiatives autres que celles explicitées par la loi. La loi dit :

« Il est inséré, dans la sous-section 1, un article L. 5211-17 ainsi rédigé : « Art. L. 5211-17. - Les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent à tout moment transférer, en tout ou partie, à ce dernier, certaines de leurs compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive ainsi que les biens, équipements ou services publics nécessaires à leur exercice. « Ces transferts sont décidés par délibérations concordantes de l'organe délibérant et des conseils municipaux se prononçant dans les conditions de majorité requise pour la création de l'établissement public de coopération intercommunale. »

Il est à ce titre possible que des actions culturelles financées par une commune s'inscrivent dans le giron des EPCI. On peut donc imaginer une intercommunalité pour les événements culturels type festivals ou pour les diverses formes de soutien aux associations artistiques et culturelles. Il revient, alors, à l'EPCI de justifier « l'intérêt communautaire » de ces actions culturelles.

Beaucoup d'observateurs considèrent que le texte de la loi Chevènement représente une avancée pour la prise en compte de la culture dans l'intercommunalité. Il est vrai que la compétence culturelle est explicite. Il n'en est pas moins vrai qu'elle est globalement dépendante des volontés particulières de chaque groupement de collectivités. On peut dire que la négociation est autorisée, mais rien ne permet de conclure que cette négociation aboutira. **La culture n'échappera pas aux habituels enjeux de marchandage de l'intérêt général, sans cadre législatif** pour en contrôler les excès éventuels.

On sait par les études menées sur ce sujet⁵ que l'entrée de la culture dans les politiques intercommunales est le résultat de nombreux facteurs : la vie associative, le parcours des élus et leur personnalité, tout autant que la situation économique, géographique ou sociale. Tout cela pour dire qu'**il n'y a guère de régularités, de tendances objectives, de nécessités dans l'entrée de la culture dans l'intercommunalité.** De plus, l'évolution est lourdement grevée par la situation que vivent les villes-centre. Elles supportent de lourdes dépenses culturelles de centralité que les communes avoisinantes n'ont pas d'empressement à partager.

En conséquence, la loi n'a pas levé la difficulté essentielle : **la responsabilité culturelle reste aléatoire. La loi n'a pas fixé de limites aux négociations, ni d'obligations,** ou, quand elle l'a fait, comme pour les nouvelles communautés urbaines, elle s'est contentée d'en rester à la logique du béton.

La place de la culture dans les politiques intercommunales évoluera, peut-être, sur le plan empirique. Il demeure que la loi n'a pas fait progresser l'exigence de transparence. L'aléa, donc le flou, reste le critère de conduite en matière de politique publique de la culture. **Décideurs et acteurs culturels** ont préféré adopter une attitude prudente, **comme s'il valait**

⁵ Voir, en particulier, les travaux pilotés par l'observatoire des politiques culturelles dont « J.Palard : culture et intercommunalité » N°12.

mieux agir en sous-main plutôt que d'afficher des règles de droit dans la gestion des interventions culturelles publiques. Il n'est pas certain que ce refus d'énoncer les principes d'intervention soit bénéfique, à terme, tant pour le développement territorial que pour les acteurs des arts et de la culture.

A défaut de cadre législatif, il faut chercher ailleurs et imaginer des solutions pertinentes pour associer culture et développement du territoire.

II- Les principes de l'intégration de la culture dans les politiques territoriales

On pourrait songer à nier la nécessité du débat sur les relations entre la culture et les territoires puisqu'**il existe déjà la pratique de l'aménagement culturel du territoire.** Il semble, en effet, indiscutable pour de nombreux acteurs que le renforcement de la politique de l'aménagement culturel du territoire est la clé de la réussite de la politique de décentralisation culturelle.

Pourtant, derrière l'apparente banalité du terme, se cachent de délicats problèmes de jugement de valeur et d'opacité dans l'attribution des responsabilités. Le moins que l'on puisse dire est que l'aménagement culturel du territoire manque de transparence face à la diversité des enjeux culturels et artistiques du développement territorial. Une autre approche identifiant plus nettement les responsabilités des acteurs et les principes de construction des politiques culturelles territoriales mériterait de s'imposer pour réconcilier « culture » et « territoire ».

A- L'AMENAGEMENT CULTUREL DU TERRITOIRE ET SES VALEURS CACHEES.

Rappelons d'abord que le soutien de l'Etat à la culture ne touche pas toute les activités culturelles qui pour beaucoup d'entre elles dépendent de la logique du marché libre ou de l'initiative locale. Il ne prend en compte que certaines références culturelles, sélectionnées au sein de réseaux spécialisés par discipline, eux-mêmes très étroitement associés aux dispositifs de l'Etat. L'argument qui justifie cette sélection est celui de **la qualité, de l'exigence artistique**, que le marché ne peut prendre suffisamment en compte du fait de ses impératifs de rentabilité. Surtout, **l'estimation de la qualité est faite à dire d'experts désignés par l'Etat.** Les dispositifs de l'Etat repèrent, ainsi, une « **offre culturelle de qualité** » **légitimement liée à l'intervention publique.** On retrouve là ce qu'Urfalino⁶ appelle, avec justesse, la « spécificité » de la politique culturelle de l'Etat.

Ce n'est qu'à un second niveau de raisonnement qu'apparaît **le constat de l'aménagement du territoire.** On observe que cette offre culturelle « validée d'intérêt public » n'est pas présente sur l'ensemble du territoire. Lorsque l'Etat donne de l'importance à la question des déséquilibres entre les territoires, il n'est pas difficile pour la politique culturelle du ministère de la culture de s'inscrire dans cette stratégie territoriale avec l'argumentaire suivant : « Il est légitime que **l'offre culturelle de qualité** soit mise à la disposition des populations de la Nation qui vivent dans des zones mal pourvues. L'offre culturelle de qualité doit être **aménagée** de manière plus harmonieuse sur le territoire ». On parle même de réduire « les inégalités d'accès à la culture au bénéfice des populations **éloignées** de l'offre culturelle ». La démocratisation de la culture est alors le nom donné à cet exercice redoutable qui consiste à

⁶ Philippe Urfalino : « l'invention de la politique culturelle », la documentation française, 1996

imposer ses valeurs culturelles autant qu'artistique à des populations qui ne demandent rien et encore moins de se voir dicter les codes de la bonne conduite culturelle.

C'est le sens qu'il faut donner à la notion d'aménagement culturel du territoire : délocaliser géographiquement les valeurs culturelles sélectionnées par « l'offre de qualité ». L'intérêt général est bien que les territoires **partagent la conception des arts contenue dans l'offre de qualité**. Cette représentation est parfaitement fondée, en droit, lorsqu'elle concerne le domaine patrimonial en application des lois sur les monuments historiques et l'archéologie. Elle n'a pas d'autre fondement que la pratique de l'Etat dans beaucoup d'autres secteurs.

Le raisonnement commence à soulever une certaine perplexité lorsque les territoires **deviennent, avec les lois de décentralisation et la LOADDT, des espaces organisés pourvus du pouvoir légitime d'intervenir au nom de l'intérêt général. Il y a, alors, confrontation de deux légitimités qui appelle trois observations :**

La première est de fait. Les élus des territoires ne peuvent pas limiter leur politique au seul dogme de l'aménagement culturel du territoire qui porte un regard distant sur les formes culturelles imprégnant le territoire. Cela les conduirait à **ne plus prendre en considération les cultures « sans qualité » même lorsque leur présence est essentielle pour une large partie de la population**. Cette négation de la diversité culturelle du territoire est ingérable par les élus qui ne peuvent espérer la compenser par des politiques de démocratisation de l'offre culturelle de qualité. La légitimité de l'aménagement culturel du territoire est donc fragile dès lors que la Nation donne de plus en plus d'importance aux politiques territoriales.

La deuxième est de droit. L'offre culturelle de qualité, à dire d'experts, est certes dominante et largement soutenue par les acteurs influents. Elle s'impose souvent aux élus mais sa légitimité n'est pas assurée à moyen terme. **En droit, les élus des territoires ont toute compétence pour apprécier les valeurs artistiques et culturelles**. Ils peuvent s'en remettre aux avis des experts désignés par le ministère de la culture. Ils peuvent, tout aussi bien, s'en passer et se contenter des jugements des spécialistes locaux ou pire se satisfaire de leur propre perception personnelle de la qualité des prestations artistiques. En pays de liberté, la responsabilité de désigner l'intérêt général du territoire comporte, sans limite, la liberté de juger des valeurs artistiques. La légitimité des décideurs publics locaux est aussi grande que celle des experts de l'offre culturelle de qualité.

Cette situation conduira tôt ou tard à **des conflits de légitimité sur les choix artistiques** pertinents pour le territoire. Certains élus demandent déjà un **partenariat « à égalité »** avec l'Etat, signifiant par là qu'ils ne veulent plus être mis devant le fait accompli. La politique de l'aménagement culturel **devra alors justifier, avec plus de transparence**, les critères artistiques qu'elle voudrait imposer aux élus, au nom de l'intérêt général.

La troisième observation est d'ordre opérationnel. L'aménagement culturel du territoire a ses propres faiblesses. Elle oublie trop fréquemment que les valeurs artistiques qu'elle défend ne sont pas nées de nulle part. **Son erreur serait de s'enfermer dans ses propres frontières en niant les apports des dynamiques culturelles des territoires dont l'histoire récente a montré qu'elles étaient, aussi, à la source du renouvellement de « l'offre culturelle de qualité »**. Des cultures longtemps « sans qualité », à l'égal du rock, de la musique celtique, ou du hip hop, ont pris place dans la politique culturelle et ont enrichi l'univers des arts. **L'aménagement culturel du territoire a simplement retardé ces évolutions** du fait de l'absence de transparence des choix artistiques qui l'imprègnent.

Il conviendrait alors de construire les relations entre la culture et les territoires sur d'autres bases. Il devient nécessaire de ne plus se cacher derrière le paravent de l'aménagement culturel du territoire pour préférer une décentralisation culturelle qui vise à **intégrer la culture dans le développement territorial**. Toutefois, une telle perspective doit **respecter quelques principes fondamentaux** pour échapper à l'instrumentalisation et réduire les risques d'arbitraire dans les choix artistiques. Elle doit garantir la **transparence du volet artistique et culturel du projet de développement du territoire**.

B- LE VOLET ARTISTIQUE ET CULTUREL DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL ET SES PRINCIPES DE CONSTRUCTION

Il faut se rappeler que le sujet n'est pas la politique culturelle publique dans sa globalité, mais les stratégies de développement territorial et leurs rapports aux politiques culturelles publiques. Le sujet n'est pas non plus de rechercher les meilleures manières de financer les projets que les acteurs culturels veulent réaliser sur le territoire.

Il s'agit uniquement **d'imaginer un dispositif de politique publique qui donne toute leur place aux arts et aux cultures dans le développement du territoire**. La réflexion porte, alors, sur **les responsabilités que peuvent ou doivent prendre les différents protagonistes** de ce jeu complexe. Elle s'interroge sur les **garanties de transparence et de contractualisation** nécessaires à la réussite du volet artistique et culturel du territoire. En plus direct, contre le flou, elle prône le « **chacun son rôle** », et revendique « **que chacun le sache** ».

Ces intentions n'ont de portée que si des préalables sont assurés. Cela nous conduit à identifier **cinq principes de base qui paraissent conditionner la bonne intégration des arts et de la culture dans les politiques de développement territorial** et, par là même, une fructueuse décentralisation culturelle.

1- Le premier principe s'impose de lui-même : il rappelle que l'action publique concernant la culture est de la responsabilité des "autorités publiques", ayant une compétence légale sur leur territoire d'implantation.

On n'ose pas redire que les collectivités ont une légitimité d'intervention dans le domaine culturel et le **pouvoir d'agir au nom de l'intérêt général** tant que leurs décisions ne sont pas contraires à la loi ou annulées par le juge. En l'état actuel des compétences des collectivités, l'intérêt général se motive surtout par l'impact attendu sur le «développement économique, social et culturel». En conséquence, il revient au décideur public de fixer les critères qui permettront aux projets culturels de correspondre à l'intérêt général. **Il affiche sa position de maître d'ouvrage de la politique culturelle publique sur le territoire**.

Cette évidence de principe est loin de se traduire dans la pratique du domaine culturel. Nombre d'acteurs culturels ne se posent même pas la question : le projet qu'ils ont défini est d'intérêt général parce qu'ils estiment, en toute bonne foi, que leur action est destinée au public le plus large. Ils attendent une subvention non pas pour réaliser un projet personnel mais pour organiser une action culturelle ouverte à tous. Ils ne doutent pas un seul instant de leur compétence à définir l'intérêt général.

C'est par exemple le cas lorsqu'une association d'amis sollicite un décideur public pour le financement d'un festival musical censé animer, quelques jours en été, le village et son église à l'acoustique remarquable. C'est alors le demandeur - association privée - qui concentre à la fois la définition des objectifs d'intérêt général et l'organisation de la manifestation culturelle. Le décideur public n'est plus qu'un financeur et passe pour un mécène. Les subventions ne sont pas associées à des contreparties précises et l'intérêt général a bon dos. Le décideur dira volontiers : « je leur ai donné une subvention » pour signifier que l'aide publique est un don qui relève d'une forme de générosité publique.

Le premier principe affirme, au contraire, que **la responsabilité des décideurs publics est bien d'énoncer les raisons qui permettront aux projets culturels d'être conformes à l'intérêt général.**

2- Le second principe concerne les arts dans leur rapport à l'intérêt général : il impose que la politique territoriale garantisse la liberté artistique.

Cela signifie que les choix de nature artistique, tant pour la création contemporaine que pour le patrimoine, ne relèvent pas de l'autorité politique.

A force de paraître évident dans le discours, ce principe n'a pas, pour le moment, reçu de traduction satisfaisante sur le plan juridique. Il s'agit pourtant d'un **principe premier** pour une démocratie, qui donne son **caractère particulier à toute politique publique touchant aux arts**. Le maître d'ouvrage définit l'intérêt général pour le territoire mais ne procède pas, par lui-même, aux choix des artistes. Il confie les choix artistiques à ceux qui réalisent les actions et en assurent la maîtrise d'œuvre.

On peut déjà tirer des conséquences de ces deux premiers principes :

i) L'artiste, le médiateur, l'association organisatrice, ..., ne peuvent s'auto-proclamer porteurs de missions publiques. Ils doivent avoir reçu un "mandat" explicite des autorités compétentes pour légitimer leur préoccupation d'intervenir au nom de l'intérêt général. Ils reçoivent moins une subvention qu'ils ne répondent aux missions d'intérêt général fixées par les décideurs publics. Ils ont donc **une responsabilité d'opérateurs culturels de ces missions**. Par contre, **les choix artistiques leur appartiennent**. Ils ont à assumer pleinement une responsabilité artistique

ii) La distinction entre maître d'ouvrage et opérateurs est essentielle. Le mélange des genres, la confusion des responsabilités et des missions ne sont jamais souhaitables dans le secteur culturel où **la liberté de création ne peut se partager**. Pour éviter les ambiguïtés maître d'ouvrage et opérateurs doivent définir leur place respective. C'est bien la **fonction du projet artistique et culturel d'établir les protocoles contractuels de travail qui permettent à chacun de remplir son rôle sans empiéter sur les responsabilités des autres**.

3) Le troisième principe met en scène le partenariat.

Les politiques territoriales sont globales, du moins dans leur fondement. Elle vise à mobiliser de nombreux partenaires publics pour contribuer à la réussite du projet de développement. De surcroît, la répartition des compétences est loin d'être figée dans le domaine culturel. Elle autorise des apports multiples d'autres collectivités, de l'Etat ou de l'Union Européenne.

Nous devons donc considérer que le volet artistique et culturel fait appel à plusieurs partenaires publics.

En cohérence avec les principes précédents, chacun d'entre eux doit jouer son rôle. **Chaque partenaire contribue à la définition de l'intérêt général du projet.** Chaque partenaire est partie prenante à la maîtrise d'ouvrage.

Ce troisième principe refuse, a priori, de considérer les partenaires publics apportant des financements à une autre collectivité comme de simples mécènes (culturels ou électoralistes). On peut imaginer que l'un des maîtres d'ouvrage ait une position de leader, de chef de file, mais on aurait tort de tenir les autres décideurs publics pour de simples payeurs.

Il convient alors de considérer que la bonne marche du volet artistique et culturel du projet de développement territorial suppose la mise en place d'un **comité de pilotage** rassemblant les décideurs publics associés au programme d'intervention. Les formes institutionnelles peuvent être très différentes selon les situations. Toutefois, **le principe de disposer d'un lieu partenarial de responsabilité qui fixe et recadre, si nécessaire, le sens de l'intérêt général est absolument impératif dans le domaine culturel** où les marges d'interprétation sont flottantes et les dispositifs institutionnels de partenariat très inadaptés.

Dans cette logique, **aucun des partenaires ne peut prétendre imposer ses valeurs, son modèle** préconçu, déjà organisé, et pré-financé. Ce principe remet en cause l'approche classique de l'aménagement culturel du territoire. En particulier, **les collectivités partenaires doivent, en terme politique, assumer pleinement la difficile question de l'évaluation de la « qualité artistique »** sans abandonner cette responsabilité aux seuls services du ministère de la culture. Le partenariat doit s'appliquer à l'ensemble des éléments du projet et ne pas exclure la coopération sur la définition des critères de qualité.

4) Le quatrième principe considère que les projets artistiques et culturels sont intégrés au projet global de développement du territoire.

Le projet culturel n'est pas enfermé dans une bulle. Les actions culturelles doivent apporter une **contribution significative aux autres politiques publiques** engagées sur le territoire.

Ce principe est important pour le devenir de la politique culturelle publique. Il part du constat que le repli de la politique culturelle sur elle-même, sur ses seuls enjeux, ses seuls critères, ses seuls « publics » spécialisés contient un fort risque de délégitimation. Le fait pour l'Etat de ne pas avoir atteint encore le fameux 1% en un est un signe patent de même que l'observation courante qu'en cas de tensions budgétaires, les budgets culturels des collectivités sont les premiers ponctionnés.

Ce quatrième principe défend l'idée que la culture assure de biens meilleures positions lorsqu'elle montre sa capacité à enrichir les autres volets de la politique publique territoriale.

Le risque de l'instrumentalisation de la culture n'est pas à brandir, a priori, comme un épouvantail à effrayer les élus. Il se mesure, comme tous les risques, sur la base des engagements contractuels que les élus proposent aux professionnels de l'art. **La question de l'instrumentalisation est donc traitée au niveau du contrat** et non au niveau « idéologique ».

En application de ce principe, **chaque secteur de la politique publique contribuant au projet global de développement se trouve en situation, potentielle, d'inscrire un volet culturel dans son programme d'action.** Peut-on construire des routes ou des ronds-points (surtout les ronds-points!!!) sans s'interroger sur leur dimension esthétique et culturelle? Comment s'assurer que le maître d'ouvrage a bien fait appel aux meilleurs spécialistes, capables d'assumer leur responsabilité artistique? La même question se pose pour les entrées de ville, les zones industrielles ou commerciales, la rénovation des bourgs. Peut-on penser de tels projets publics, en évitant leur dimension culturelle?

Peut-on soigner des enfants, en long séjour, à l'hôpital en oubliant la place du symbolique, de la sensibilité, du ludique dans le processus de guérison? Peut-on imaginer une politique tournée vers les jeunes d'un quartier qui laisserait de côté les dynamiques artistiques qui s'y jouent autant que les manques qui s'y constatent ? **La liste serait longue des perspectives de collaboration entre les professionnels des arts et de la culture et les responsables des différentes politiques publiques menées sur chaque territoire.**

5- Le dernier principe de responsabilité rappelle que la mise en œuvre d'actions culturelles nécessite des compétences spécialisées.

On pense d'abord à l'organisation de « manifestations » culturelles qui demandent des qualifications précises et nombreuses. On doit surtout songer à la pertinence des choix artistiques qui impose de recourir à des professionnels bien introduits dans les milieux spécialisés de chaque discipline. Il ne suffit pas de présenter une exposition locale comme une manifestation « artistique » pour qu'elle le soit ou le devienne. Les partis pris artistiques ne se défendent pas par les bons sentiments. La « reconnaissance » de la valeur artistique est affaire de stratégie.

On considérera donc que **les décideurs publics auront à choisir des « professionnels reconnus » ou susceptibles de l'être.** Ce préalable exclut de confier la charge de mise en œuvre du volet artistique et culturel à des organisations amateurs, pour lesquelles l'engagement dans les milieux spécialisés est limité et ponctuel. Toutefois, rien n'empêche que l'enjeu du volet artistique et culturel soit justement de professionnaliser des initiatives locales qui méritent de le devenir.

Ces principes sont posés pour permettre d'améliorer les relations entre « culture » et « territoire » dans un contexte où l'intérêt général touchant les arts et la culture n'est plus défini par le seul ministère de la culture. Ils sont d'autant plus contraignants que la politique de l'aménagement culturel du territoire a brouillé les cartes par son manque de transparence.

Ces principes ont vocation à ouvrir **une nouvelle approche de la décentralisation culturelle.** Ils forment une base de réflexion pour **guider les décideurs publics et les acteurs culturels dans la construction, la mise en œuvre et l'évaluation du volet artistique et culturel du projet de développement du territoire.**

III- Construire le volet artistique et culturel

Le flou de la politique culturelle publique est tel que l'on ne peut se satisfaire de débats limités aux grands principes. Il faut être bien naïf ou trop roué pour se contenter d'afficher des orientations générales qui s'exonéreraient de tout dispositif juridique, administratif ou financier, comme on l'a vu pour la LOADDT. Il s'impose de prendre le risque de **préciser les différentes étapes** qui peuvent contribuer à donner **un contenu réalisable aux principes énoncés**.

L'indispensable **première étape** consiste pour le maître d'ouvrage à afficher un **programme opérationnel**. Il convient, ensuite, de porter la réflexion sur le **volet culturel** puis sur le **volet artistique**. On conclura l'analyse de ces nouvelles relations entre « culture » et « territoire » en évoquant les conditions **d'évaluation** permettant à la politique culturelle publique de **gagner en transparence**.

A- LA PREMIERE PIERRE EST POSEE PAR LES DECIDEURS PUBLICS.

Les partenaires publics **définissent les finalités de leur politique territoriale globale** : ils opèrent un diagnostic, engagent de multiples concertations puis affichent les **grands axes structurants de leur politique**. Sans doute loin des préoccupations des acteurs culturels, on trouvera probablement la nécessité de dynamiser l'économie et de sauver les emplois, d'équilibrer le territoire, de renforcer la cohésion sociale ou d'assurer le rayonnement national et international du territoire.

Le document « projet de développement du territoire » prend forme. Il circule. Il est débattu dans les instances légitimes. Il est commenté et critiqué par les « forces vives » du territoire.

1- Le bargaining

A ce stade, il est fort possible que le projet de développement ne contienne aucun volet artistique et culturel. A l'inverse, il peut, être parfaitement élaboré, selon les principes énoncés.

Plus sûrement, on peut penser que les élus auront trouvé une **place pour quelques opérations** culturelles de référence. De la négociation entre élus du territoire, émergeront la prise en compte du musée des arts et traditions, dans tel canton délaissé et, ailleurs, en contrepartie, la construction d'une centre culturel à fonction polyvalente. Peut-être la ville centre sera-t-elle parvenue à inclure le grand festival d'été dont le rayonnement assure la venue des journalistes parisiens et des touristes tandis qu'une commune périphérique aura, en compensation, obtenu le financement des ateliers « culturels et citoyens » menés par une association d'insertion des jeunes en difficulté.

Certes, le projet de développement contient des actions culturelles mais il n'échappe à personne que le marchandage a prévalu sur la définition d'une politique culturelle cohérente. **L'intérêt général est bien là, par définition**, mais sa transparence n'est qu'apparence. Seuls les rapports de force locaux ont prévalu.

Dans une telle configuration, fort réaliste, il faut bien comprendre que la notion de projet n'a guère d'importance. **Le bargaining dans le domaine culturel est parfaitement légitime**. Aucune obligation d'agir autrement ne s'impose aux élus du territoire.

On peut pourtant imaginer de **réduire l'ambiguïté qui se cache derrière la légitimité** et de **gagner en transparence** dans la construction du projet. Il conviendrait pour cela que les

décideurs publics acceptent d'afficher un programme explicite de mesures concernant le domaine culturel, même si la loi est restée muette sur une telle nécessité.

2- Le programme opérationnel de la maîtrise d'ouvrage

Le programme opérationnel traduit les **responsabilités prises par le maître d'ouvrage** pour définir le volet artistique et culturel du projet territorial. Il est d'abord **outil de transparence**.

a) Il comporte l'énoncé des finalités que les élus en charge du territoire assignent à leur politique. On trouvera par exemple : « **Requalifier les quartiers défavorisés est une priorité de notre action. Atteindre cet objectif nécessite des interventions culturelles adaptées auprès de la population** ». On pourrait, de même, lire dans le programme : « **attirer les entreprises sur notre territoire est prioritaire. A ce titre, il est nécessaire de promouvoir des manifestations artistiques de niveau international.** »

L'énoncé des finalités exprime **les orientations politiques** des élus. Toutefois, il s'impose de comprendre que ces formulations générales **ne garantissent pas la transparence des choix**. La polysémie qui accompagne tout propos sur la culture rend possible de vastes marges de manœuvre et autorise des décisions concrètes très contradictoires. Pour réduire cette part d'arbitraire, le programme opérationnel doit aller jusqu'aux engagements.

b) Le programme opérationnel doit définir des mesures qui précisent les conditions d'accès aux financements publics et **mettent les acteurs culturels à égalité** devant les intentions de la maîtrise d'ouvrage.

Dans l'énoncé des mesures, on trouvera le montant des budgets disponibles, les modalités de sélection des projets, les engagements que devront prendre les opérateurs...

La mesure dira par exemple : « **les projets de manifestation internationale devront être conçus avec la Chambre de Commerce. Ils bénéficieront d'une aide publique qui ne pourra pas dépasser 60% du budget de l'opération. Une enveloppe de 20 MF sera consacrée au soutien des projets retenus.** »

On pourrait aussi lire : « **les projets culturels contribuant à la requalification des quartiers devront s'attacher à répondre aux attentes culturelles des personnes en situation d'isolement et être conçus en partenariat avec les structures sociales et éducatives présentes sur le quartier. Ils prévoiront une articulation étroite avec les associations locales représentant les communautés d'origine étrangère. Ils associeront aux réalisations les organismes d'HLM, la CAF ou les organismes de transport public. Une enveloppe de 2MF sera consacrée au soutien des projets retenus. Le financement public pourra atteindre 90% du budget des opérations.** »

En terme politique, **l'existence du programme opérationnel modifie considérablement la donne entre les décideurs publics et les organismes artistiques professionnels**. L'intérêt général n'est plus un mot. Il se définit et **se limite** aux indications données par le programme opérationnel. L'affichage de la mesure conduit les décideurs publics à **passer de la bonne parole** (avec application dans le long terme !!) **à l'opérationnel**. Des limites sont fixées aux grandes intentions. 2MF pour les actions culturelles liées à la Politique de la Ville ne permettent pas de justifier les mêmes envolées du discours politique que 20 MF, pour une manifestation de prestige. Le décideur politique réduit le propos de l'arène politique et

concentre ses responsabilités sur l'action possible. Il vient d'échanger un peu de ses belles et généreuses ambitions contre la satisfaction plus modeste de modifier des situations concrètes prioritaires dont la portée se lit dans les mesures annoncées.

De plus, en demandant aux opérateurs d'établir des contrats avec la Chambre de commerce ou les organismes d'HLM ou en posant la nécessité de s'intéresser aux personnes en situation d'isolement, le décideur politique indique **les exigences d'intérêt général qui devront être respectées**. Il est là dans **ses attributions de maître d'ouvrage** de la politique territoriale.

3- des limites à ne pas dépasser

Il n'est pas certain que ce déplacement vers le programme opérationnel soit payant pour les élus. Il se trouvera toujours des acteurs pour critiquer les priorités choisies. Par contre, il est juste de penser que la démocratie gagne en transparence dans cette affichage des responsabilités.

Pour les opérateurs culturels, le programme opérationnel n'apparaît pas toujours comme une bonne solution. Il ne permet plus de présenter au guichet de la subvention publique le projet concocté entre soi. Il révèle ainsi que les acteurs culturels ne peuvent plus auto-définir l'intérêt général comme dans le jeu du catalogue. **Leur responsabilité est encadrée par la nécessité de répondre au programme d'intérêt général.**

De plus, le milieu culturel apprécie peu ces programmes opérationnels conduisant à des exigences contraignantes pour les projets. Il est souvent craint que les « politiques » soient pris d'un souci toujours excessif de multiplier les contraintes et de les imposer au monde libre de la création. **Les acteurs culturels marquent une légitime réticence au principe « qui paye, commande ».**

Les élus doivent donc mesurer les limites de leur pouvoir de désigner l'intérêt général. Reprenons l'exemple sur la politique de la Ville et ajoutons deux autres exigences : « **les projets concerneront en priorité les jeunes de six à dix ans et comprendront, au minimum, trois heures hebdomadaires de musique de répertoire (ou de hip-hop ! ! !).** »

Le **programme opérationnel devient, ici, arbitraire** et la critique est immédiate :

i) le critère d'âge a une faible légitimité d'intérêt général. Il serait, par contre, de la responsabilité des élus de préciser que les projets seront conduits en partenariat avec les écoles primaires. La contrainte n'est plus arbitraire, elle s'inscrit dans les compétences de la collectivité et de son partenaire éducatif.

ii) Le critère du **genre artistique est lui sans aucune légitimité fondée**. Le choix d'une esthétique musicale (musique de répertoire ou Hip Hop) revient à l'opérateur artistique qui doit convaincre les élus de sa pertinence par rapport aux objectifs d'intérêt général. La maîtrise d'ouvrage publique doit savoir rester à sa place en ne préjugant pas des choix relevant de l'artistique.

Il y a donc danger aux deux extrêmes : un programme limité aux seules bonnes intentions est flou et peu opérationnel. Il gère les représentations sans se contraindre à peser sur le réel. Il évite de justifier clairement le choix entre les différents projets. Un

programme détaillé et contraignant cherche l'efficacité mais soumet les acteurs culturels à ses exigences en réduisant leur champ de liberté artistique.

L'équilibre entre ses deux excès ne peut se trouver que dans **la transparence des responsabilités**. Le programme a donc pour qualité principale de rendre lisible les choix que les décideurs publics assument au nom de l'intérêt général. Il offre des bases claires pour le **débat public, donc politique, sur les priorités des élus** et les conditions de sélection des opérateurs culturels.

Admettons que le territoire accepte cette voie. On perçoit, alors, que l'engagement de la maîtrise d'ouvrage dans un programme opérationnel contraint à **une réflexion approfondie sur le contenu du volet culturel**. Pour établir le programme, **il faut avoir fait, au préalable, le tour des enjeux culturels qui se posent au territoire**.

B- L'APPROCHE DU VOLET CULTUREL

La construction du volet culturel n'est pas évidente ou plutôt elle contient trop d'évidences qu'il convient d'interroger. L'entrée classique est bien sur que le volet culturel est l'affaire des acteurs de l'art et de la culture. On pourrait en rester là sauf à s'apercevoir que cette entrée classique contient les ingrédients justifiant la politique de l'aménagement culturel du territoire. Il s'impose alors de la compléter par une autre approche.

1- l'entrée classique

Généralement, la décision d'inclure un volet culturel dans le projet de territoire conduit à engager un diagnostic de la vie culturelle et à associer les acteurs. Les études sont menées. La concertation se déroule et appelle à la contribution de chaque acteur culturel qui se sent concerné par les orientations à définir pour le territoire.

On trouvera les organismes professionnels de la création ou du patrimoine, les jeunes compagnies qui cherchent à sortir de l'amateurisme, les responsables de salles de concert ou de festival qui voudraient bien être pris au sérieux, les associations de défense du patrimoine qui souhaiteraient être reconnues pour leur travail de mémoire... Il serait étonnant que les défenseurs des langues régionales ne soient pas présents à la discussion de même que les animateurs socioculturels qui plaideront pour les jeunes, les immigrés ou les familles qui eux aussi ont droit à la culture.

La concertation se déroule sur un fond de tensions où chacun estime qu'il ne dispose pas de moyens publics suffisants pour les activités qu'il conduit. Nous sommes bien dans la vie locale des arts et de la culture où chacun est certain de sa légitimité et parle de son point de vue culturo-centrisme, si l'on ose cette expression.

Ce moment est redoutable. Le diagnostic et la concertation montrent ce que chacun sait déjà : le milieu culturel est large et peu structuré. Il ne propose pas aux élus des axes prioritaires en phase avec le développement territorial. Il serait plutôt tenté par sa propre vérité sur laquelle le projet de territoire devrait se calquer. Le jeu du catalogue devient l'évidence de la politique culturelle locale. Fin du volet artistique et culturel comme outil de cohérence du projet global de développement du territoire.

L'expérience nous conduit à proposer une autre approche du volet culturel.

2- Tenter l'approche des imaginaires sociaux

Le point de départ reste le diagnostic. Mais son objectif n'est pas seulement de cataloguer la vie culturelle du territoire. Il doit aussi porter sur **la dimension culturelle des priorités du projet de développement territorial**. Le diagnostic s'interroge, par exemple, sur les possibilités de nourrir le développement économique par des activités culturelles. Il examine comment l'insertion des jeunes est mieux réalisée si l'on tient compte de leurs cultures ou comment l'amélioration de l'emploi dépend des cultures du travail... Pour le dire autrement, **le diagnostic explore les imaginaires sociaux qui ont de l'influence sur la réussite du projet de développement territorial :**

i) Il trouvera certainement que les représentations théâtrales, la salle de concert ou le festival sont importants pour certaines catégories de population et doivent être renforcés en cohérence avec l'attractivité du territoire, le développement de la vie universitaire, la volonté de se rapprocher du niveau culturel des grandes villes...

ii) Il trouvera **aussi** que les fêtes populaires ou les matchs de foot ou de basket jouent un rôle appréciable dans le sentiment d'identité locale ou le renom de la cité. Il observera les tensions entre les voyageurs dans les transports en commun ou la présence massive de jeunes désœuvrés sur certaines places du centre ville à coté du caractère accueillant des cafés du centre historique.

Le diagnostic du volet culturel ne doit rien s'interdire et poser d'emblée que **l'imaginaire social se niche dans chaque acte du quotidien**. Le volet culturel ne se donne pas, a priori, de limites. Il est dans la manière de parler et de manger, d'apprécier le bon vin, de s'approprier les espaces publics. Le volet culturel ne se confond pas avec la tradition d'un domaine qui se qualifie comme tel.

3- Sélectionner les enjeux culturels

La difficulté vient après. Le diagnostic ne peut empiler, sans précaution, les observations sur le jeu des imaginaires sociaux. Il lui faut un cadre sous peine d'en finir jamais avec l'exploration du territoire.

i) La première limite est d'apprécier ce qui dans les imaginaires sociaux relèvent de **la liberté personnelle des individus et des groupes**. Il est des moments où la politique publique doit s'interdire de se mêler de ce qui n'est pas de sa compétence. La manière de s'habiller, de marcher dans la ville, de parler avec les mains ou de fréquenter la campagne ne peut entrer dans le diagnostic. Sauf si les décideurs publics sont capables de montrer que les symboliques en jeu relèvent, en bien ou en mal, des politiques publiques. On a vu récemment un maire prendre un arrêté pour interdire la consommation de Coca Cola dans sa commune, ce qui tend à prouver que l'imaginaire social pose continuellement le problème de frontières entre l'espace privé et l'espace public.

ii) La seconde limite consiste à se rappeler que le projet de territoire se concentre sur des priorités de politique publique. Cela signifie que **le volet culturel rencontre l'adhésion des organismes responsables des politiques publiques prioritaires sur le territoire**. Supposons que l'un des axes soit de favoriser l'insertion des chômeurs de longue durée. Le diagnostic

interroge les missions locales pour établir comment la difficulté des personnes à se réinsérer dans le monde du travail est liée à leurs représentations d'eux mêmes et des autres. Il révélera certainement des problèmes d'expression, de comportement, de sensibilité aux regards d'autrui, d'habitude ou de culture d'origine... Ils saura alors pointer que la dimension culturelle est une composante importante de la réussite de la politique publique de réinsertion. Le volet culturel affichera alors une mesure de soutien aux projets culturels qui favoriseront l'expression des personnes concernées, l'émergence de comportements autonomes, le réveil de leurs motivations ou de leurs passions, la valorisation des symboliques identitaires...

On pourrait considérer que chaque politique publique devrait faire l'objet d'une réflexion sur ses enjeux culturels où la dimension ethnologique serait fortement présente, **en veillant à mettre en débat public les éléments rapportés. La démocratie participative se joue d'abord dans la transparence des représentations mises au service des décideurs publics.**

On voit où mène une telle démarche : le volet culturel se bâtit sur les **quotidiennetés des populations concernées par les axes prioritaires du projet territorial**. Il comprend donc le **secteur culturel traditionnel** pour la part qui répond à ces objectifs. (Soutenir les compagnies de création est légitime par rapport à l'objectif de favoriser l'innovation sur le territoire, comme il est souhaitable d'inclure l'école de musique dans l'objectif de densifier l'offre de formation sur le territoire). Le volet culturel retient **aussi d'autres réalités en prise directe avec l'imaginaire social influençant les politiques publiques jugées prioritaires par les élus.**

4- La logique des réponses des professionnels des arts.

Face à l'énoncé du programme et des mesures qui définissent le volet culturel, les organismes artistiques professionnels élaborent leur projet. Ils y décrivent les actions susceptibles de répondre aux directives du programme. L'organisme joue alors **son rôle d'opérateur**. Il indique, pour suivre notre exemple, que des ateliers seront organisés dans le quartier avec la CAF, le centre social ou le collège. Il précise que les ateliers comprendront 50 heures d'initiation complétées par des stages avec les artistes en résidence et des rencontres chez l'habitant. Le tout débouchera sur un événement de rayonnement international associé à des repas de quartier, des interventions dans les bus, dans les foyers de travailleurs immigrés.

Dans la logique des propos précédents, le sérieux des projets proposés se mesure aisément. L'organisme culturel intervient **en appui** des politiques publiques prioritaires engagées sur le territoire. Il faut comprendre par là qu'**il ne lui revient pas de prendre la place des organismes qui ont la responsabilité de conduire ces politiques**. La confusion entre l'artistique, le culturel et le socioculturel avec les tensions qui les accompagnent, vient de là. Un organisme artistique qui intervient auprès des jeunes délinquants n'a pas pour autant une responsabilité « d'assistante sociale » comme on entend le dire fréquemment. Il reste un organisme à responsabilité artistique. S'il doit gérer des problèmes de délinquance, c'est qu'il a mal négocié son contrat avec les responsables chargés du secteur de la prévention. Le projet a été mal préparé au niveau de la répartition concrète des missions de service public.

Le sérieux du volet culturel se mesure donc à **la capacité des opérateurs artistiques à passer des accords de travail avec les organismes gérant sur le territoire les politiques publiques prioritaires**. Les opérations proposées dans notre exemple doivent résulter d'une collaboration contractualisée avec le principal du collège pour la mission éducative, avec le

directeur du centre social pour la participation des habitants, avec la mission locale pour l'emploi...

La crédibilité du projet culturel ne se lit pas seulement dans les déclarations de l'organisme artistique mais plutôt dans les engagements de ses partenaires responsables des autres objectifs publics. De ce point de vue, on suggérera aux organismes culturels de proposer la constitution d'un **comité technique** réunissant tous ceux qui jouent un rôle dans la réalisation des opérations. Le comité technique est le lieu où les tensions, les incompréhensions, les mal entendus sont évoqués et les imprécisions réglées. Tout au moins, le comité technique est le lieu de premier arbitrage entre les partenaires de l'action. Il est aussi le lieu où se repèrent les problèmes dont la résolution est de la responsabilité des maîtres d'ouvrage et qui doivent, en conséquence, être renvoyés devant le comité de pilotage. Ce suivi du projet est nécessaire. L'histoire des conflits entre l'artistique et le social, l'éducatif ou l'économique est trop chargée de conflits de représentations. Il serait périlleux de ne pas en tenir compte. Le dispositif s'allège d'ailleurs de lui-même dès que les partenaires s'apprécient et résolvent les problèmes dans la sérénité.

Sur la base de ces propositions des organismes, s'ouvre alors une phase de négociations avec la maîtrise d'ouvrage. Les propositions sont discutées, amendées, complétées, en relation avec les partenaires de l'organisme. On peut espérer un accord définitif où les opérations sont **décrites avec précision** et font alors l'objet d'un **contrat en bonne et due forme qui scelle la mission d'intérêt général qui est confiée à l'organisme artistique.**

On voit peser sur cette approche du projet culturel les **deux anathèmes** qui l'interdisent. Elle est **socioculturelle et instrumentalisante**. L'Inquisition devrait bien vite convoquer ses tribunaux. Ce serait aller trop vite en besogne. Il faut mieux entendre la suite puisque l'enjeu est d'inclure dans le projet de développement territorial un volet qui soit **à la fois artistique et culturel**.

C- L'APPROCHE DU VOLET ARTISTIQUE

Là encore, on repère **l'approche classique** en terme de **discipline artistique**. Cela ne conduit pas cependant à renoncer à **une autre entrée plus pertinente** par rapport aux objectifs de développement territorial.

1-L'entrée par les disciplines

Le volet artistique du projet de territoire est généralement abordé en terme de discipline artistique. C'est si simple. On le reconnaît par la présence de projets conduits par des artistes professionnels travaillant au sein de structures ou d'opérations touchant les différents secteurs des arts. On trouvera le musée, le centre d'art contemporain, le centre chorégraphique, les compagnies de création, la Scène nationale ou le festival de musique de répertoire et, depuis peu, la scène de musique actuelle ou la compagnie des arts de la rue....

Le volet artistique devrait dans cet esprit lister les projets d'investissement et de fonctionnement qui concernent l'une ou l'autre de ces disciplines.

Il y a là quelques nécessités pour le projet de territoire dans la mesure où **ces projets artistiques répondent à une demande sinon une pression de groupes influents** auprès des

élus. La sociologie et la pratique nous apprennent que ces groupes seront, sans conteste, dominés par des personnes hautement diplômées et urbanisées.

Complémentairement, le poids des médias nationaux impose la nécessité de prévoir des événements artistiques répondant aux critères canoniques du rayonnement national, sous peine de voir le volet artistique du territoire totalement ignoré.

Il ne faudrait pas, pour autant, en rester à cette approche classique, pour trois raisons principales.

i) La première est que la fréquentation des lieux et événements artistiques, même en augmentation, reste très marquée par les positions sociales. Le lien est loin d'être établi avec la quotidienneté et les imaginaires d'une grande partie des populations concernées par le développement territorial. **Il reste de priorité d'intérêt général de réduire la distance sociale vis à vis des arts.** (On voudra bien ne pas réduire cette priorité à l'énoncé politique de la « démocratisation de la culture », mensonge social avéré mais si utile en communication).

ii) La deuxième raison est que **la politique culturelle publique a le devoir d'écouter le silence**, de ceux qui ne demandent rien, ne formulent aucune attente, ne se sentent pas concernés par le débat sur la politique des arts. Cette raison a peu de chance d'être validée puisque la politique artistique est d'abord attentive aux acteurs qui ont un pouvoir d'énonciation, qui parlent et argumentent pour eux-mêmes ou pour les autres. Un article du journaliste spécialisé du « Monde » a toujours plus de place que l'absence de manifestation des indifférents de la culture subventionnée. Et pourtant, ils sont nombreux et **la longue histoire de leur silence pèse lourdement sur la crédibilité des objectifs de la politique culturelle.**

iii) La troisième raison est que l'entrée de l'artistique par le biais du rayonnement du territoire ou de la réponse aux attentes de certains habitants revient encore à justifier le volet artistique par son utilité sociale, fut-elle habillée des raisons les plus nobles.

2- Tenter le jeu des formes esthétiques

L'enjeu du volet artistique est probablement d'une autre nature.

A partir du volet culturel et de ses différentes facettes, l'organisme professionnel responsable de projet artistique **vis à produire de nouvelles références pour nourrir l'imaginaire social.** L'entrée de l'artiste dans le volet culturel a vocation à **bouleverser l'univers des formes esthétiques.**

L'enjeu est bien sur que ces interventions artistiques reçoivent un écho sur le territoire, d'où la nécessité de les ancrer sur les quotidiennetés sélectionnées par le volet culturel. **La proposition artistique part de ses quotidiennetés et des imaginaires sociaux qui leur sont liés.**

L'enjeu est surtout que **les formes générées par la proposition artistique aient aussi un impact au delà du territoire. Les formes esthétiques ne trouvent leur sens que par leur circulation dans d'autres lieux et d'autres temps. L'enjeu devient l'autonomisation des formes par rapport au contexte social et temporel qui les fait naître.** L'exemple le plus récent est bien celui du Hip Hop. Il y a dans tous les quartiers de bons et de mauvais groupes de danseurs et de musiciens. Mais, depuis dix ans, on a bien vu que certaines formes

singulières pouvaient circuler, être reprises et revivifiées hors du contexte d'émergence du Hip Hop. Il n'y a plus nécessité d'être un jeune d'un quartier sensible pour apprécier la forme esthétique "hip hop", comme il n'est pas nécessaire d'être noir et américain pour être fasciné par le blues, ni être viennois pour être amateur de Mozart.

Cette circulation autonome des formes est essentielle. Elle permet d'inscrire dans son imaginaire et de faire siennes les peintures de Lascaux, comme le théâtre de Shakespeare ou le jardin du Ryoan-ji, sans être pour autant moine zen, anglais du 16^{ème} ou guerriers préhistorique. La création de formes esthétiques nouvelles naissant du territoire et s'en autonomisant est, à notre sens, l'enjeu du volet artistique du projet territorial. Sa force vient de sa capacité de résurrection ailleurs, pour reprendre une expression de Malraux. La création artistique reste la part de liberté qui marque l'évolution des sociétés humaines, cette part d'humanité inséparable de la finalité même des démocraties.

a) Rien n'oblige à prendre au sérieux les bouleversements dus aux artistes... On peut, au nom de l'intérêt général, trouver plus sain de conforter les jeux symboliques traditionnellement en phase avec le territoire. « Nous avons notre identité culturelle, nos traditions, nos références ; elles sont notre marque et notre richesse. Notre politique est de sauvegarder, de protéger, d'en rester à ces imaginaires qui nous vont si bien » ! ou, plus banalement, « Mes concitoyens me demandent une salle pour l'opérette de tradition ».

Parié sur l'incertitude de la création, introduire dans la politique publique le renouvellement des formes esthétiques est sans grand intérêt et sans doute dangereux pour la cohérence identitaire du territoire et la satisfaction de nombreux électeurs. On comprend alors pourquoi aucune responsabilité n'a été donnée aux élus pour inscrire la création dans leur politique.

Le développement du territoire peut se contenter, en toute légitimité, de soutenir la reproduction des formes connues, attendues et acceptées. En droit, les élus ont autant la liberté de prendre en compte la création (ce que font beaucoup) comme ils ont la liberté de la contenir dans les étroites limites de l'acceptable.

On voit que le volet artistique n'a plus ni l'utilité, ni l'opérationnalité que peuvent avoir les autres volets du projet de développement territorial. Il est à proprement parler dans l'imaginaire et donc dans le flou et l'incertitude qui l'accompagnent. Son existence est aléatoire et dépend du bon vouloir des élus.

b- La responsabilité artistique.

Supposons toutefois que volet artistique soit revendiqué avec plus ou moins de clarté. Il faut alors mesurer les responsabilités en jeu.

Dans la cohérence du projet territorial, la responsabilité artistique ne peut pas se réduire à un secteur particulier d'activités posées comme telles. ***Le volet artistique ne peut plus être identifié comme un temps particulier, localisé dans un équipement spécialisé, dont le statut pose, souvent, par son énoncé même, une distance avec le quotidien. Le jeu des formes esthétiques s'inscrit dans chacune des facettes du volet culturel.*** Un marché, une fête foraine, un mariage, un immeuble, une place publique offrent probablement des fortes opportunités de bâtir une qualification artistique pertinente, plus en tout cas que la reproduction des formes traditionnelles de la présentation de "l'art".

De ce point de vue, un repas de quartier, un jardin, une façade de maison peuvent contenir une dimension "artistique", une ballade en mer, un carnaval, un fête locale peuvent devenir une référence artistique alors que le concert de musique ne sera rien d'autre qu'un moment social d'occupation de jeunes désœuvrés ou de délassément de préretraités.

Le volet artistique doit ainsi être posé en terme de responsabilité artistique plus qu'en terme de « genre » ou de « style ». Il doit se rappeler que la qualification artistique est un combat qui consiste à faire circuler les formes esthétiques hors de leur contexte d'origine. C'est **une lutte de reconnaissance plus qu'une action** dont les traits emprunteraient nécessairement au registre commun des disciplines artistiques.

Le volet artistique voit ainsi un horizon large s'ouvrir devant lui. Il faut toutefois tirer les conséquences d'une telle perspective dans la construction du projet : parier sur la dimension artistique du projet n'est pas donné au premier venu.

En effet, introduire un volet artistique dans un projet, signifie avant tout se confronter à *des jugements de valeur*, celui du public, du spectateur, de l'habitant, du journaliste, du spécialiste, de l'expert, de l'institution... Ces jugements de valeurs, venant d'horizons différents, n'ont pas de base objective. *La qualification "artistique" n'est jamais acquise, jamais certaine.* On pourrait penser avoir des garanties en se limitant aux jugements des spécialistes de la discipline. Mais, il n'est pas certain que la solution soit suffisante car une constante de l'histoire des arts est de voir *les jugements de valeur les mieux établis être remis en cause par de nouvelles générations de spécialistes.*

La conséquence est que le *projet ne peut pas s'auto-qualifier "d'artistique"*. Cette qualification appartient à d'autres et doit être gérée en tant que telle.

Pour pouvoir construire cette dimension artistique du projet territorial, il faut garder une vision réaliste de l'évolution des arts : on doit considérer que la qualification artistique d'une action est d'abord *une affaire de rapports de force*. Il s'agit de *faire reconnaître par une partie du milieu professionnel spécialisé que l'action proposée mérite d'être qualifiée d'artistique.* Il faut donc *construire ce rapport de force en mobilisant les réseaux influents, en développant des relations avec les principaux prescripteurs, en renforçant les alliances avec les relais d'opinion pertinents.*

L'exercice est difficile et ne supporte pas l'improvisation. **La solution est probablement dans la nécessité d'identifier, au sein du projet, le professionnel dont la responsabilité sera d'user de sa liberté de choix pour bouleverser l'univers des formes.** Le réalisme plaide donc pour la désignation d'une responsabilité artistique, qui devra assumer, **professionnellement**, la part d'inconnu, d'imprévisible, de flou qui accompagne les jeux complexes de l'univers des formes. **L'artistique n'est pas une garantie de statut mais demeure un risque digne de l'intérêt général, et pas seulement du territoire.**

Il n'est pas toujours aisé de repérer le responsable artistique qui acceptera de faire vivre les formes au sein du volet culturel. Il ne suffira pas de financer un artiste pour réussir les deux volets, "artistique" et "culturel". Il faudra prendre un long temps de conception, doublé d'une négociation minutieuse pour que le responsable artistique puisse obtenir le résultat souhaité. Il est fort possible que beaucoup renoncent devant les exigences complémentaires du volet culturel et de la circulation des formes, au nom de ce que l'on appelle l'instrumentalisation de la culture.

Toutefois, je formule l'hypothèse **qu'il existe suffisamment de professionnels des arts soucieux d'innovations et d'émergences, soucieux aussi de se distinguer par des propositions en décalage avec les modèles habituels.** Les difficultés de qualification repérées ici deviennent alors des atouts. En fixant la responsabilité artistique, en revendiquant les exigences culturelles du projet territorial, **le risque est surtout de s'engager dans des actions de références qui ouvriront la voie pour de nouvelles présences de l'art dans la société,** dépassant les fractures que l'on ne peut que constater aujourd'hui.

3- contractualiser le volet artistique

L'organisme artistique intéressé par la politique territoriale énonce ses intentions. Il donne un descriptif des interventions artistiques qu'il envisage. Il détaille le projet de création, ses enjeux, ses références, sa place dans l'actualité des mouvements esthétiques. Il précise les moyens nécessaires à sa réalisation.

En terme très concret, ce descriptif contient la **nécessité d'un temps de réflexion** préalable à l'action elle-même. Il est rappelé au maître d'ouvrage que **la création suppose une préparation, des répétitions, un temps de maturation et de mise au point.** Il est aussi indiqué que l'action de création doit s'accompagner d'un temps de **mobilisation des réseaux** pour faire connaître et reconnaître le travail réalisé à l'extérieur du territoire et permettre la circulation des formes.

La dimension de la création est donc coûteuse. Elle impose un temps et des **moyens spécifiques pour nourrir le projet artistique,** sans garantie que le résultat de cette recherche créatrice sera celui espéré. On retrouve, ici, **la nécessité du flou dont la légitimité d'intérêt général ne peut s'appuyer que sur le principe de la liberté artistique.**

C'est cette dimension particulière dans son mode de légitimation qui fait que les projets artistiques ne sont pas réductibles à des actes de commande comme les autres. L'organisme responsable du volet artistique n'est pas un fournisseur de service auquel on pourrait appliquer les règles communes des marchés publics. Il détient une légitimité spécifique liée aux enjeux de création qu'il doit mettre en œuvre, au sens propre du terme. l'Etat de droit a omis de formaliser cette liberté fondamentale qui justifie pourtant des dépenses publiques significatives.

D- VERS LA TRANSPARENCE DE LA POLITIQUE CULTURELLE TERRITORIALE

Programme, comité de pilotage, négociations des objectifs à atteindre, transparence des choix, comité technique pour le suivi des actions, le parcours du volet artistique et culturel est bien contraignant quand on le compare au jeu du catalogue. Pourtant il n'est pas encore bouclé. Les partenaires ne peuvent éviter de **négoier les dispositifs** permettant d'estimer comment chacun a tenu les responsabilités qui sont les siennes dans la politique publique.

Il est légitime de vérifier à l'issue des opérations si l'argent public a été correctement dépensé. Il convient donc que les décideurs publics puissent estimer les conséquences des opérations

par rapport aux objectifs d'intérêt général. Cette étape est particulièrement délicate à aborder. Elle comprend **trois aspects de nature différente**.

1- Le premier concerne le respect des engagements quantitatifs des contractants.

Il s'agit de vérifier si l'engagement de réaliser trois ateliers par semaine ou quatre concerts dans l'année a bien été réalisé. De même, il est souhaitable de savoir si les décideurs publics ont bien attribué les montants d'aide prévus et s'ils ont respecté les délais.

Pour être crédible, **l'évaluation quantitative doit être anticipée** par les partenaires. Il est impératif qu'ils se mettent d'accord par contrat sur les indicateurs quantitatifs sur lesquels porteront l'évaluation. Si l'évaluation n'est pas pensée dès le début des discussions et inscrite dans une logique contractuelle, elle se révélera un marché de dupes, dont l'objectivité quantitative sera un paravent pour affaiblir le partenaire devenu adversaire.

2- Plus délicate est l'évaluation du volet culturel dans ses rapports aux effets des opérations sur l'imaginaire social.

On peut songer à trois processus qui peuvent guider les décideurs et alimenter le débat public sur les réussites et les échecs de la politique conduite.

a) Le premier relève de la classique **étude réalisée par des experts** scientifiques.

b) Le deuxième processus concerne **le comité technique**. Il revient à chacun des partenaires associés à la réalisation du projet de **prendre officiellement et publiquement position** sur le déroulement des actions. Chacun fournit l'appréciation qu'il porte du point de vue de sa mission propre. **Chacun engage sa part de responsabilité dans l'estimation qu'il fait de l'efficacité de l'opération**. Cette appréciation est précieuse pour les maîtres d'ouvrage au moins pour vérifier la volonté des partenaires de poursuivre dans la voie tracée par le programme.

c) De surcroît, il paraît nécessaire de prendre en compte la dimension de la **démocratie participative** sur laquelle insiste tant la LOADDT. Il s'agit alors de **mobiliser les associations** ou groupes constitués qui ont été **concernés par le volet culturel**. Le décideur public se doit d'être **à l'écoute de leurs appréciations et suggestions**. Les règles du jeu de cette évaluation sont moins faciles à établir, mais c'est peut-être la part de flou qui doit accompagner les projets artistiques et culturels.

Ni « vox populi, vox dei », ni « jugement autocratique », l'évaluation du volet culturel veillera à **diversifier les regards et les confrontations**, à l'égal de son objet même, pour beaucoup impalpable par son rapport à l'imaginaire social.

Là encore, **les dispositifs choisis doivent être négociés avant la signature du contrat**. Ils sont fixés au départ et se déroulent tout au long de l'opération. **L'évaluation reste un processus collectif continue**.

3) Encore plus délicate est l'évaluation du volet artistique, puisque sa légitimité d'intérêt général est particulière.

L'appréciation de la valeur artistique du projet ne peut être valablement établie par les décideurs publics pas plus que par le jeu de la démocratie participative. Le principe de légitimité de la liberté de la création a ses contraintes. Il ne peut conduire à ce qui serait une « censure » de l'intérêt général de la création par le goût individuel des décideurs ou des « publics ».

La valeur artistique à défaut de pouvoir attendre le jugement de l'histoire, ne peut s'apprécier que par le **jugement de prescripteurs spécialisés**. C'est déjà amplement le cas aujourd'hui où l'estimation de la qualité artistique des projets financés sur fonds publics est réalisée par des experts désignés par le ministère de la culture.

Toutefois, cette solution a **plusieurs défauts**. Elle donne un pouvoir fort à des experts **sans les contraindre à assumer la responsabilité de leur avis dans un débat public et transparent**. Le dispositif des comités d'experts pour le théâtre est typique de ce défaut de transparence dans un domaine où l'expertise n'échappe jamais à la subjectivité personnelle. De plus, les experts sont désignés par une seule autorité publique qui, pour pertinente que soit son action, impose son dispositif aux partenaires.

Pour lever ces deux obstacles importants, nous pensons que **l'évaluation du volet artistique** doit reposer sur les **quatre critères suivants** :

i) **chaque maître d'ouvrage désigne le ou les experts qui lui semblent pertinents pour fournir une évaluation de la qualité artistique.**

ii) chaque expert est **rémunéré pour le rapport** qu'il fournit au maître d'ouvrage qui l'a désigné. Il est donc dans un **rapport contractuel** avec les maîtres d'ouvrage ce qui l'engage professionnellement.

iii) **L'opérateur, responsable du projet artistique, désigne, lui aussi, l'expert qui lui semble le mieux à même d'apprécier l'intérêt du travail de création.** Cette clause est essentielle dès lors qu'il s'agit d'un projet innovant bousculant les cadres du jeu artistique. On a bien ressenti la nécessité de **cette évaluation indépendante par rapport aux experts autorisés des décideurs publics** dans les projets liés au rock, au rap, aux danses hip hop. Seuls des acteurs engagés dans ces créneaux dits en émergence pouvaient avoir **un regard acéré sur l'évolution des formes**, quant les experts autorisés n'y voyaient que des formes de sous culture.

iv) **Tous les rapports d'experts sont fournis à tous les maîtres d'ouvrage. L'appréciation, du moins l'énonciation, de la valeur artistique devient transparente et débattue dans l'espace de la politique publique.** Nous voulons signifier par là que **le débat sur la valeur artistique est lui aussi d'intérêt général**. Il est la **juste contrepartie du principe de liberté artistique**. Il vaut mieux, en tout cas, que les polémiques larvées qui ne répondent à aucune règle et finissent par peser sur la légitimité de l'aide aux artistes les plus innovants.

Nourrie par le **débat public organisé par les partenaires publics** (et pas seulement par la pression des médias locaux et nationaux) la question de la valeur artistique du projet n'est évidemment pas réglée objectivement. Elle n'évitera jamais les ambiguïtés et les subjectivités. Elle est au moins gérée dans un cadre satisfaisant pour la responsabilité d'intérêt général des acteurs impliqués.

Dans cette optique, les opérateurs culturels de politiques territoriales doivent, très tôt dans le processus de négociation, s'assurer d'une **évaluation indépendante, qui puisse, aussi, contribuer à l'évolution des hiérarchies culturelles acquises et protégées.**

Le dispositif d'évaluation par le biais de contrats engageant les prescripteurs spécialisés et contraignant à des confrontations publiques nous semble donner son assise finale au volet artistique et culturel du projet de développement territorial. **Il est probablement difficile à généraliser dans le contexte actuelle où le législateur s'est cru obligé de laisser dans l'ombre toute définition de l'intérêt général en matière de création et de culture, laissant ainsi le champ libre aux acteurs les plus puissants.** Les dynamiques territoriales et la diversité artistique autant que culturelle méritaient certainement mieux dans un pays de liberté.

En somme, la réconciliation des politiques culturelles et des politiques territoriales appelle une **décentralisation repensée en terme de transparence.** Elle ne saurait véritablement s'imposer sans un **cadre législatif** nouveau qui puisse **reconnaître la liberté des choix artistiques** comme principe fondamental s'imposant aux politiques territoriales. Cette conclusion n'est certes pas réaliste puisqu'elle ne fait guère partie des revendications des acteurs participant à l'élaboration de la politique culturelle publique. L'intérêt général se contenterait plutôt du résultat de la négociation sur une nouvelle répartition des financements des écoles de musique ou autres institutions coûtant chères aux collectivités. Mais le réalisme et le calendrier n'obligent pas à oublier l'essentiel.

Je serais enclin à conclure par cette citation de MALRAUX : *"On peut aimer l'un des sens du mot art soit : tenter de donner conscience à des hommes de la grandeur qu'ils ignorent en eux"*. La route est longue pour la politique culturelle.

lundi 24 avril 2000

J.M. LUCAS
jmlucas285@aol.com