

CULTURE ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

LES TEXTES DE LA POLITIQUE PUBLIQUE

PREAMBULE

L'action de l'Etat dans le secteur culturel est, par soubresauts, objet médiatisé de polémiques de salon. Elle est, moins souvent, enjeu d'une critique détaillant ses mécanismes et ses réalisations.

Il faut avouer que l'entreprise critique est austère. Elle doit, elle même, poser et annoncer ses limites pour se tenir aux antipodes des jeux de séduction que savent procurer ceux qui ont la réponse de la passion avant d'avoir posé la question.

Pour notre part, nous estimons qu'après quarante années de développement la politique culturelle de l'Etat a atteint un niveau de maturation qui ne peut être appréhendé par d'habiles et prétentieuses formules.

Les légitimités diverses de l'intervention de l'Etat dans le secteur culturel, les cadres légaux de la politique culturelle, les mécanismes d'application mis en branle par les services de l'Etat, les positions des acteurs, bruyants ou silencieux, forment un ensemble complexe. Il est possible, si l'on s'en tient au discours, d'affirmer la cohérence du système. Il est, aussi, possible d'en repérer la fragilité et les mirages, comme ceux de la démocratisation et de la création artistique.

La complexité est telle que nul ne saurait fixer les réponses, sans accepter des détours longs et fastidieux où se détectent les anomalies et les faiblesses.

Nous proposons, dans l'étude ci-après, un premier détour.

Apparemment, le thème choisi est éloigné de l'essentiel. Il s'agit de savoir ce qu'il advient de la culture dans l'action publique territoriale. Nous avons même réduit, encore, la problématique en limitant notre analyse aux seuls textes officiels de la politique publique de l'Etat en matière d'aménagement et de développement du territoire.

L'interrogation échappera à tout risque de séduction puisque la seule question que nous poserons aux textes sera celle de leur cohérence interne.

Les propos concernant la culture, tels qu'ils apparaissent dans ces textes, sont-ils cohérents avec les objectifs poursuivis en matière de développement territorial ?

Ce détour paraît éloigné des enjeux fondamentaux. On préfère, généralement, évoquer les moyens publics dont les créateurs pourront disposer, les actions nécessaires pour sauver le patrimoine, les directives à donner à l'Education Nationale pour parfaire l'éducation artistique de jeunes, ou, mille autres sujets plus passionnés.

Le détour est pourtant riche d'enseignements.

Il montre, à travers l'actualité politique, comment la Représentation Nationale aborde les questions culturelles, lorsqu'il advient qu'une loi les évoque. A bien y regarder, la réflexion est à minima, au point que l'on peut, tout juste, se féliciter que le Parlement n'ait pas souvent l'occasion d'aborder les questions de politique culturelle publique.

Le détour montre, aussi, que le thème du développement territorial est secondaire pour la politique culturelle de l'Etat, alors que l'action publique tend, de plus en plus, à se structurer autour de la légitimité territoriale. Le repli sur des logiques sectorielles est-il encore de notre temps? La politique culturelle de

l'Etat semble aveuglée par sa volonté d'autonomisation. Elle paraît, surtout, soucieuse d'éviter le débat sur la territorialisation de l'action culturelle publique. En parler, c'est déjà passer du côté de l'adversaire, comme si le dogme devait fuir, à tout prix, la critique.

Le détour révèle, enfin, que la solidité du système de légitimation s'effrite au contact de ce thème périphérique. Les anomalies sont nombreuses. Elles signent la nécessité de revenir sur le cœur du paradigme, après en avoir repéré les limites.

Nous n'avons pas tenté, dans cette première étude, de percer le paradigme du ministère de la culture. Nous estimons nécessaire de poursuivre les analyses détaillées de certains mécanismes en œuvre dans la politique culturelle de l'Etat. Ainsi, une seconde étude devrait suivre. Elle se focalisera sur les relations entre la décision politique et ses applications par les services déconcentrés chargés de la culture. Malgré son parfum de "technocratisme", l'examen de la circulaire d'emploi des crédits déconcentrés montrera que le pouvoir politique, démocratiquement désigné, n'a aucune certitude de voir ses décisions traduites dans la réalité des actes publics touchant l'art et la culture.

La territorialisation suppose, alors, de penser une autre logique d'organisation de la politique culturelle publique. Après quarante ans, les faiblesses et les anomalies du système sont les meilleurs indices d'une nouvelle donne, où l'action culturelle publique s'inscrit dans l'ensemble des politiques publiques. Cette approche a déjà subi trop de retard, du fait des regards portés sur le passé. La voie d'un nouveau paradigme est à engager, même contre les nostalgiques d'une culture universelle sans feux, ni lieux. Encore faut-il exposer cette conviction au feu de la critique!

Dans l'immédiat, nous limiterons la portée de la démonstration en réduisant la réflexion aux textes de la politique publique de l'aménagement et du développement du territoire et à leur rapport avec la culture.

INTRODUCTION

Le **rapport de Bernard LATARJET** publié en 1992¹ portait le titre significatif “**aménagement culturel du territoire**”.

Il concluait : “ *Sans mettre en cause la primauté des œuvres, ni l'exigence de qualité, il faut - non pas réinventer l'animation culturelle des précédentes décennies - mais faire naître les nouveaux lieux, les nouveaux médiateurs, les nouveaux relais de la culture sans lesquels risquent de s'approfondir les inégalités entre les hommes comme entre les territoires* ”

L'auteur appelait, ainsi, de ses vœux la mise en place d'une politique forte et consciente des enjeux de la présence de l'art et de la culture sur l'ensemble du territoire.

il est bien difficile de dire si le propos a porté ses fruits

◆ Dès 1994, un **comité interministériel d'aménagement du territoire** était consacré à la question et annonçait 100MF de crédits pour des projets culturels contribuant à l'aménagement du territoire.

En 1995, la **loi LOADT**, dites loi PASQUA rendait officielle la mise en place d'un **schéma des équipements culturels**.

Mais, le CIADT de 1994 **est resté exceptionnel** et le schéma des équipements culturels n'a **pas vu le jour**.

Pourtant, on a vu progressivement, durant la même période, nombre de **projets concrets** trouver des **soutiens significatifs** dans le cadre des fonds structurels européens, aussi bien en milieu rural que dans les territoires de la Politique de la Ville.

Le terrain culturel **bougeait**, alors que la politique culturelle publique avait quelques difficultés à percevoir et à valoriser les évolutions.

Depuis le **CIADT du 15 décembre 1997**, de nouveaux espoirs ont pu naître puisque le modeste schéma des équipements culturels prenait l'allure grandiose d'un **schéma des services collectifs culturels**, dont le titre suffit à révéler les ambitions.

Le **projet de loi de 1998**, modifiant la loi LOADT de 1995, précisait les orientations du schéma culturel et la **circulaire de la ministre** chargée de l'aménagement du territoire alertait les services déconcentrés sur la nécessité de contribuer à la réflexion.

Le schéma des services collectifs culturels s'inscrivait dans le calendrier de mise en place des contrats de plan et de la nouvelle génération des fonds structurels. Il trouvait ainsi une dimension prospective susceptible d'opérationnalité.

◆◆ Or, l'analyse des documents officiels laisse poindre une autre figure, plus fade et moins conquérante. L'aménagement du territoire s'est contenté, à notre avis, de promesses de fiançailles avec la politique culturelle.

Pour le montrer, la présente analyse procède à l'**examen des textes de références** qui expriment les positions officielles sur le thème de la culture et de l'aménagement du territoire.

¹ Cf. : Bernard Latarjet: "l'aménagement culturel du territoire ", La documentation française, Paris 1992, page 84

L'examen des textes nous semble être un préalable car ils ont un statut particulier. Ils définissent, pour l'ensemble des acteurs, les **positions sur lesquelles s'engagent le législateur et l'exécutif**.

Leur vocation est, donc, de donner la signification politique de la politique publique et de **fournir, à toute l'administration et à ses partenaires, des outils de l'action** associant culture et aménagement du territoire.

On subodore, alors, en toute naïveté logique, que l'étape de la compréhension des textes est préalable à l'étude des réseaux d'acteurs et de leurs réactions ; préalable, aussi, à l'examen des actions concrètes et à leur évaluation par rapport aux orientations données par l'Etat.

En réalité, ce n'est pas pour cette raison, presque didactique, que nous avons donné priorité à l'analyse des textes. C'est plutôt pour la raison inverse.

Les **textes officiels**, arbitrés par le législateur ou l'exécutif, **ne sont pas**, à notre sens, des **textes qui remplissent les fonctions** qu'ils annoncent. Ils ne permettent pas de saisir les orientations politiques et encore moins les outils de l'action.

Il s'agit, pour nous, de montrer que **nous sommes devant une politique publique qui n'en est pas une**. Les relations entre la culture et l'aménagement du territoire sont inscrites dans l'agenda politique, mais **ne se constituent pas en enjeux politiques** ni en dispositifs techniques.

Dès lors, il n'est **même pas pertinent** d'analyser les propos en terme de **compromis** entre **des réseaux d'acteurs**.

Le contenu final des textes ne traduit pas un équilibre subtil entre des positions inconciliables qu'il faut, malgré tout, réunir dans un ensemble. Il exprime plutôt un **grand vide où l'indifférence sur la portée des propositions l'emporte** sur toute autre position et traduit probablement **l'absence de réseaux d'acteurs influents** sur le créneau de l'élaboration des textes référentiels de la politique publique.

Ce qui en langage courant se dit : “ avoir d'autres chats à fouetter ”.

◆◆◆ C'est, en tout cas, ce que nous allons tenter de démontrer, **en suivant mot à mot, le parcours des textes**.

Nous repérerons que, dans certains textes, des jeux de paradigmes contradictoires sont assez flagrants, des écritures de compromis sont lisibles. Ce sera, aussitôt, pour s'apercevoir que la tentative de compromis laisse place à des propos décalés où le **texte oublie toute référence aux champs de compétences** couverts par la problématique de la culture et de l'aménagement du territoire.

Au final, on ouvre l'agenda politique pour parler d'autre chose ! Mais de quoi ?

Nous commencerons par l'examen de la loi de 1995, puis nous étudierons, en détail, le texte du CIADT du 15 décembre 1997 ainsi que la circulaire du 1 juillet 1998 de la ministre chargée de l'aménagement du territoire.

Enfin, nous nous interrogerons sur le **projet de loi de 1998**, et les réactions de l'Assemblée Nationale et du Sénat sur ce texte examiné en février et mars 1999.

*Ce trop long parcours, justifié uniquement par la **difficulté de saisir la cohérence interne des textes**, n'a qu'un but : celui de montrer que **le chantier de la culture et de l'aménagement du territoire doit être repris en s'appuyant sur de nouveaux paradigmes**. Il contient, de manière sous-jacente, des propositions de changements de paradigmes, à expliciter dans un autre cadre de réflexion.*

I) LA LOI DU 5 FEVRIER 1995

La loi du 4 février 1995 est une **loi d'orientation**. Elle porte sur l'aménagement et le développement du territoire.

11- Les ambitions

La loi affiche, dès son **article 1, les ambitions** données à la politique d'aménagement du territoire :

**l'unité et la solidarité nationales*

** l'égalité des chances, appliquée " à chaque citoyen, sur l'ensemble du territoire",*

**le développement équilibré du territoire, avec l'idée de "mise en valeur du territoire".*

Notons, aussi, que la politique d'aménagement du territoire *"corrige les inégalités des conditions de vie"*. A cet égard, l'article 1 précise, d'emblée, la possibilité d'établir des **"dispositions dérogatoires** modulant les charges de chacun, *"pour compenser les handicaps territoriaux"*.

12- Les implications pour la culture

Toutes ces ambitions pourraient avoir des implications fortes sur les politiques culturelles publiques.

121- En effet, elles constituent un ensemble de représentations sur l'évolution de la société française qui ne coïncide pas vraiment avec la carte mentale qui imprègne l'action publique en matière culturelle.

Les **références centrales** de la **politique culturelle** renvoient, le plus souvent, à d'autres préoccupations, relevant, par exemple, de la **qualité des créations** artistiques, de l'impératif de **sauvegarde du patrimoine**, ou, moins officiellement, de la défense **des intérêts des professions** artistiques et culturelles.

122- Or, le texte de loi affiche comme principe premier que "les politiques de développement économique, social, culturel, sportif, d'éducation, de formation, de protection de l'environnement et d'amélioration du cadre de vie contribuent à la réalisation" des objectifs de l'aménagement et du développement du territoire.

On peut lire cette phrase comme une **exigence du législateur** signifiant que les politiques sectorielles, et en particulier la politique culturelle, **ne sauraient échapper** aux objectifs de l'aménagement du territoire.

Cette **lecture est confirmée** par le **titre I** de la loi dont le chapitre premier institue la mise en place d'un *"schéma national d'aménagement et de développement du territoire"*.

Certes, un schéma n'est qu'un schéma ; toutefois il est précisé que le schéma national *" fixe" les orientations fondamentales de l'aménagement du territoire," et, par-là, "détermine la manière dont les politiques de développement économique, social, culturel.... concourent à la réalisation de ces orientations et à la mise en œuvre de ces principes."*

On aura remarqué qu'il s'agit, **explicitement**, de *"déterminer la manière dont les politiques concourent..."*, ce qui pourrait conduire à **soumettre les politiques culturelles aux orientations de la politique d'aménagement du territoire**.

On ajoutera que le schéma doit avoir force de loi après sa présentation au Parlement, ce qui conforte l'idée d'obligation imposée aux politiques sectorielles.

123- De surcroît, la loi énonce la nécessité d'élaborer des schémas sectoriels, dont l'un concerne la culture. Elle leur donne une forte portée puisque les schémas sont établis par décret.

Voici donc, a priori et sous bénéfice d'inventaire, la politique culturelle de l'Etat cernée par la politique d'aménagement du territoire, **comme s'il fallait se prémunir de quelques risques d'anomalies.**

On aimerait, évidemment, en savoir plus, tant il est vrai que la culture et l'aménagement du territoire ne nous ont pas habitués à faire bon ménage.

13- L'évitement

En premier lieu, l'examen plus détaillé de la loi permet d'observer que l'opportunité est rarement saisie de prendre à bras le corps la question culturelle.

131- Prenons l'exemple de l'article 40, concernant le schéma régional de l'Ile de France.

La loi évite soigneusement le champ culturel. Or, chacun sait que la question du **déséquilibre entre Paris et la province**, dans ce domaine, est l'argument qui est, sans cesse, évoqué **pour justifier** la politique d'aménagement appliquée à la culture.

Pourtant, une phrase aurait pu offrir l'opportunité d'aborder la question culturelle : "***Le schéma de l'Ile de France détermine la localisation préférentielle des extensions urbaines ainsi que des activités industrielles, artisanales, agricoles, formation et touristiques.***"... Mais, **point des activités culturelles !**

132- Dans le chapitre consacré aux **zones prioritaires**, pourtant nourri de détails sur la fiscalité, on passe **totalemment à coté des questions culturelles**, sauf, uniquement, pour annoncer une future loi sur le milieu rural (article 61).

Cette loi aura pour objectif d'y "***développer les activités économiques, le logement locatif, la vie culturelle, familiale et associative, la pluriactivité en milieu rural, la valorisation du patrimoine rural, les activités pastorales, de chasse et de pêches.***"

L'ambition est sans détour puisque "***la future loi contribuera à assurer aux habitants des zones de revitalisation rurale des conditions de vie équivalentes à celles ayant cours sur les autres parties du territoire.***"

Prise au pied de la lettre, cette perspective risque d'être préoccupante dans le domaine culturel si attaché aux centres des grandes villes !!!

Mais, la loi est pour plus tard, ce qui donne **peu d'actualité à cette belle ambition.**

133- En définitive, il y a bien une référence à la culture dans **l'article 22**, sur les pays, mais **l'acception du terme est si éloignée** de celle qui prévaut pour les politiques culturelles que l'on ne peut guère la prendre en compte. ("***Lorsqu'un territoire présente une cohérence géographique, culturelle, économique ou sociale***"...)

Au total, **la question culturelle au sens même très large n'est pas abordée de manière cohérente** dans le texte de loi. Ceci n'est pas pour étonner tant les problématiques de politique culturelle de l'Etat ont eu tendance à s'autonomiser.

14-Le paradoxe

Le constat est pourtant paradoxal puisque la loi de 1995 identifie la **nécessité d'établir un schéma sectoriel relatif à la culture**.

La culture n'est plus le secteur oublié (ou qui se fait oublier). Il n'est pas non plus pleinement assumé, ce qui ne manque pas de soulever de nombreuses interrogations.

141- Les schémas sectoriels apparaissent au chapitre V de la loi de 1995.

Les schémas seront établis par décret, et 18 mois sont laissés à l'Etat, en concertation avec ses partenaires, pour élaborer ces **documents prescriptifs**.

Pour une fois, oserait-on dire, **la question culturelle est prise au sérieux. Le législateur l'intègre à des préoccupations d'aménagement du territoire.**

On pourrait, donc, penser que **l'article 16 de la loi** fournit les clés de ce mariage de raison et précise les relations entre la politique culturelle et les objectifs de la loi, en particulier, pour ce qui touche l'unité de la nation, la solidarité, l'équilibre territorial...

Toutefois, le législateur reste discret. L'article 16 énonce simplement, dans son premier alinéa :

"le schéma des équipements culturels vise à promouvoir les équipements culturels d'intérêt national, régional et local."

Avec son côté tautologique, cette phrase n'est pas mystérieuse en elle-même. Dans le contexte d'une loi sur l'aménagement du territoire, **elle laisse, pourtant, le lecteur attentif particulièrement perplexe.**

142- Le schéma vise à "promouvoir"... **On aurait pu penser**, en référence aux autres schémas sectoriels, à des expressions comme *"le schéma programme les équipements..."* comme il est dit dans le texte du schéma des **enseignements supérieurs**. On aurait pu aussi lire le schéma *"établit qu'aucune partie du territoire français métropolitain continental ne sera située à plus de cinquante kilomètres"* d'un centre culturel... pour **paraphraser** le schéma des **communications** ou, encore, le schéma *"établit le développement des réseaux...de manière que, à l'horizon 2015, la totalité du territoire soit couvert"* comme l'affirme le schéma des **télécommunications** ou plus simplement *" le schéma assure une répartition équilibrée de l'offre"* culturelle pour reprendre l'expression du schéma **d'organisation sanitaire**.

Rien de tout cela : la culture arrive, subrepticement, dans la cour des grands sujets et son propos est loin de faire l'objet de formulations élaborées.

Cette réflexion n'est pas simplement formelle, dans la mesure où, un an avant la loi, le CIAT de Troyes du 27 septembre 1994 avait connu des développements tout à fait significatifs pour notre sujet, mobilisant même (dans l'annonce officielle) 100 millions de francs de crédits FIAT.

Dans la loi, le législateur **se contente** de la perspective de *"promouvoir les équipements"*, sans que l'on sache très bien ce que cela veut dire, sinon que **l'Etat n'est pas engagé** dans une **politique volontariste**. Il semble que l'on puisse entendre, ici, que l'Etat accompagnera les collectivités dans la réalisation d'équipements culturels, sans plus de volonté d'aménagement (systématique) du territoire.

143- L'interrogation est encore plus **intense** lorsque l'on remarque que le terme **"équipement"** évoque plus le **béton** que la mise en œuvre de projets culturels par des équipes qualifiées, réparties harmonieusement sur le territoire.

Plus gênante, surtout, est la **hiérarchie introduite par les trois niveaux "local, régional, national"**.

Il faut s'arrêter, un instant, sur les **conséquences possibles de cette vision des équipements culturels**.

Elle **signifie**, d'emblée, que le **législateur dispose de critères** pour déterminer le niveau d'intérêt de chaque équipement.

Or, le secteur culturel est très segmenté. **Des initiatives locales bien conduites peuvent avoir une attractivité internationale, au sein de leur réseau de compétences.**

La catégorisation est **surtout très imprudente** par rapport aux objectifs de la loi.

Elle tend à laisser penser que des équipements d'intérêt national n'auraient pas, pour autant, un intérêt local, comme s'ils pouvaient être exonérés du travail de proximité que ne peut manquer de promouvoir une politique d'aménagement du territoire.

On ne rappellera pas, ici, les statistiques sur la **fréquentation des équipements culturels** dits de niveau national. Retenons simplement que **l'ambition d'une politique d'aménagement du territoire ne peut se limiter à prendre acte de taux de fréquentation aussi faibles par rapport aux populations localement implantées sur le territoire.**

En tout cas, **l'article 16 de la loi semble bien ne pas tirer les conséquences de l'article 1**, où étaient évoqués les enjeux de l'unité et de la solidarité nationales ou ceux de la réduction des inégalités...

L'heure n'est pas venue de dévoiler les limites du paradigme dominant de la politique culturelle de l'Etat. L'article 16 pose une pierre, **sans s'être assurée des fondations auprès des réseaux d'acteurs concernés.**

144- En conséquence, on ne peut s'étonner de la suite.

1441-Le second alinéa de l'article 16 se contente de repérer la question banalisée du rééquilibrage.

Il rappelle le **leitmotiv réduisant** la politique d'aménagement du territoire dans le secteur culturel à **la seule question de la répartition des crédits de l'Etat entre Paris et la province**, comme l'on dit, dans ces cas là.

Cette formulation est élaborée (ou alambiquée) et traduit le compromis :

"Le schéma détermine les moyens de rééquilibrage de l'action de l'Etat, en investissement et en fonctionnement entre la région 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."

On aura noté que le schéma comporte, ici, une **référence au fonctionnement** des équipes et n'en reste pas à la seule dimension des "équipements".

On aura, surtout, observé que **le législateur ne soulève pas la question de la pertinence de la mesure de rééquilibrage** entre Paris et la province, sans doute un peu trop évidente pour être vraie ! Dans cet esprit, la simple délocalisation de l'argent public de Paris vers les régions redonnerait toute leur virginité aux équipements culturels, par rapport aux ambitions de la loi.

Pourtant, les ambitions relatives à la lutte contre les inégalités, à l'égalité des chances, à la mise en valeur du territoire pouvaient conduire à une réflexion sur les objectifs assignés aux équipements culturels pour satisfaire aux préoccupations principales de la loi.

En se contentant du transfert de crédits, la loi se limite aux apparences.

1442- De surcroît, le texte de **l'alinéa 2 n'est pas aussi clair** qu'il n'en a l'air.

Le législateur annonce qu'en 2015, 2/3 des crédits de l'Etat consacrés aux équipements et au fonctionnement seront orientés vers les régions.

Il n'est pas dit qu'il s'agisse des crédits du ministère de la culture. D'autres crédits d'Etat sont mobilisés pour financer le fonctionnement d'équipements culturels. La base statistique est a priori difficile à établir.

Par ailleurs, la phrase est telle qu'il faut **relire l'alinéa 1 pour comprendre que la base des 2/3** est constituée par les équipements culturels d'intérêt national, régional et local.

L'alinéa 2 perd sa base de calcul si l'alinéa 1 est supprimé. En ce sens, l'alinéa est mal rédigé.

Cette remarque serait purement formelle et anecdotique si le projet de loi de 1998, modifiant la loi de 1995 n'avait pas, quant à lui, abrogé l'alinéa 1, rendant, ainsi, incompréhensible, comme on le verra, l'objectif quantitatif de la loi. On est certain que 2/3 des crédits de l'Etat iront vers les régions, sans savoir quelle est la base de calcul !

15- L'imprécision

Le libellé de la loi de 1995 montre que le législateur rencontre des difficultés à prendre en compte et à formuler l'ensemble des enjeux culturels que soulève la problématique de l'aménagement et du développement du territoire.

Bien évidemment, l'annonce d'un tel schéma des équipements culturels malgré son importance stratégique dans un cadre législatif, **ne pouvait être véritablement suivi d'effets.**

Les réseaux concernés, tant les techniciens de l'administration culturelle que les élus à la culture et les professionnels du champ culturel **ne pouvaient voir, là, le résultat de leurs préoccupations.**

Le schéma des équipements n'a donc été **qu'à peine esquissé**, indépendamment même des échéances politiques.

Au total, le travail des parlementaires et de l'exécutif laisse penser que **la culture est un enjeu sans enjeux.** L'apparition explicite du schéma des équipements culturels révèle une intention dont on perçoit mal les implications. Elle reste abstraite, sans existence réelle, **comme si les réseaux d'influence voyaient, dans cette loi sur l'aménagement du territoire, une réponse à une question qu'ils n'avaient pas posée.**

C'est en 1997, au cours du CIADT de décembre, que le schéma sectoriel concernant la culture retrouvera une nouvelle actualité.

II) LE CIADT DU 15 DECEMBRE 1997

Les observateurs attentifs auront remarqué que **le schéma des équipements culturels est devenu, lors du CIADT de 1997, le schéma de l'offre culturelle.**

Derrière le changement d'appellation, il s'agit maintenant de savoir si **les orientations relatives à l'aménagement du territoire peuvent influencer, de manière nouvelle, sur les politiques culturelles publiques, en particulier, celle de l'Etat.**

Pour tenter de repérer, sinon les réponses, du moins les problématiques en jeu, nous tenterons de **saisir les cohérences**, du moins, les strates de cohérence, **entre les orientations générales de la nouvelle politique de l'aménagement du territoire** et le texte concernant spécifiquement **le schéma de l'offre culturelle**, figurant à l'annexe du CIADT, et repris dans la circulaire du 1 juillet 1998, adressée aux préfets par la ministre chargée de l'aménagement du territoire.

Nous verrons, alors, qu'il est presque possible de penser que les textes décisifs sont le résultat d'un **compromis** entre certaines options du ministère de la culture et la DATAR, mais que les **marques de l'hésitation, sinon de l'indifférence**, deviennent **probantes**.

Nous rappellerons, d'abord, les **orientations politiques du CIADT** (21) avant d'étudier en détail le cahier de charges du schéma culturel. (22)

21 - L'AFFICHAGE POLITIQUE DE NOUVELLES AMBITIONS POUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.

Dans le prolongement critique de la loi de 1995, le CIADT du 15 décembre 1997 définit de **"nouvelles orientations de la politique d'aménagement du territoire"**.

211 - Quatre priorités:

** "restaurer la cohésion territoriale, en veillant à **réduire les inégalités spatiales**,"*

"proposer les orientations d'un **développement durable"*

"contribuer à la **compétitivité de la France en favorisant notamment le développement des métropoles régionales à vocation internationale et en recherchant une meilleure **synergie des politiques publiques et des initiatives locales**,"*

"consolider la **décentralisation, la politique d'aménagement du territoire devant dorénavant résulter de la **rencontre entre un processus descendant et un processus ascendant** qui équilibre et qui intègre afin d'assurer l'équité."*

De ces priorités, découlent **quatre orientations** :

** le maillage de tout le territoire pour **un développement solidaire**,*

la **valorisation des systèmes **urbains** dans la compétition mondiale,*

l'attractivité des territoires** et leur qualification durable,*

le **partenariat et la mise en œuvre de la **démocratie participative**.*

212- Quel intérêt pour la culture?

A ce stade des propos généraux, Il est bien difficile de cerner en quoi "la culture" peut être concernée par les nouvelles orientations de la politique d'aménagement du territoire.

On peut même considérer que les acteurs culturels les plus enclins à rechercher le soutien du ministère de la culture ne peuvent avoir qu'indifférence par rapport aux objectifs énoncés, comme si les deux mondes de la culture et de l'aménagement du territoire étaient étanches.

Il est vrai que la **culture** n'a pas, pour l'instant, de position spécifique. On imagine bien qu'elle sera **mise à contribution**, comme dans la loi LOADT de 1995, pour concourir à l'ensemble des priorités, comme un **apport sectoriel et conditionnel**.

Pourtant, on sent percer l'idée que la **question culturelle pourrait être fondatrice** pour une France qui cherche de nouveaux équilibres, dans son espace, au cœur de l'Europe.

Elle est **présente, dans son versant négatif**, dans la première phrase du texte du CIADT justifiant les "nouvelles orientations" :

*"le processus de mondialisation, à travers ses dimensions économiques mais aussi **culturelles**, impose progressivement une vision planétaire du développement, c'est à dire qui soit durable, articulant développement économique viable, développement social équitable et **préservation des ressources pour les générations futures**, favorisant les **dimensions qualitatives de la croissance**".*

Le qualitatif, et, ainsi, la culture deviennent des références autour desquelles il faut agir.

Cela incite à examiner plus, en détail, les orientations et les décisions du CIADT, pour savoir si la **dimension culturelle** est susceptible de répondre aux **enjeux esquissés dans la référence à la mondialisation de la culture**.

Nous nous arrêterons sur **les mesures générales**, et sur leurs implications sous-jacentes pour la politique culturelle.

213- la culture dans les interstices

La présence explicite de la culture dans le texte du CIADT est fort limitée.

2131- Hormis l'idée de schéma de l'offre culturelle sur laquelle nous reviendrons plus avant, la **question culturelle** n'apparaît que dans la référence aux **nouvelles technologies de la communication**.

L'idée est de "saisir les chances offertes par les technologies de l'information et de la communication pour assurer l'attractivité compétitive de tous les territoires, en leur donnant accès à un haut niveau de service, notamment en matière d'éducation, de santé, de culture, de loisirs."

2132- Ailleurs, au titre de la consolidation des systèmes urbains à vocation internationale, la priorité est ainsi " d'assurer une meilleure efficacité stratégique et une organisation plus efficace des fonctions de l'intelligence et du savoir."

Nul doute que les formations artistiques, en partie l'enseignement supérieur des arts, sont implicitement intégrées à ces priorités, mais au-delà la question culturelle n'est pas évoquée.

2133- Par contre, la référence à la valorisation des ressources patrimoniales est explicite comme *"aspect essentiel de la nouvelle approche en matière d'aménagement"*. Plus loin, il est fait état de la nécessité de renforcer les dispositions concernant la **qualité architecturale**.

Tout ceci reste **fort discret**. Il est clair que les **références** au champ de compétences du ministère de la **culture** sont **limitées**, dans ce texte interministériel, surtout si l'on songe que l'exécutif devra élaborer un schéma de l'offre culturelle, digne d'une nouvelle politique d'aménagement du territoire.

La rationalité de l'aménagement du territoire semble penser la **culture** comme une **variable secondaire** qui n'impose pas de transformations significatives des options cognitives. La culture n'est pas perçue comme la finalité première du développement économique et social.²

Pourtant, le silence sur la culture ne semble pas signifier indifférence. En effet, il est particulièrement visible que le texte du CIADT contient des **orientations et mesures qui peuvent influencer fortement sur la manière de conduire la politique culturelle de l'Etat**, du moins si, au niveau technique, les principes trouvent à s'appliquer.

214- Des orientations majeures pour les politiques territoriales

En acceptant pour l'instant le principe, toujours un peu naïf que les propos sont à prendre au pied de la lettre, nous pouvons **repérer les formulations qui pourraient ou auraient pu avoir des implications sur la conduite des politiques culturelles**.

On se référera ici au point 1 et au point 3 du document diffusé lors du CIADT du 15 décembre 1995.

2141- la géographie solidaire

On remarquera d'abord que l'orientation relative au **développement solidaire** donne un rôle important aux agglomérations et aux villes moyennes (p.3). Chaque fraction **de territoire** est vouée à appartenir à **un espace de solidarité** construit sur des logiques de **partenariat**

Le secteur culturel est particulièrement concerné par cette dynamique de la solidarité et du partenariat.

◆ A un moment où les villes "centre" se plaignent du poids des **dépenses de centralité**, particulièrement dans le secteur culturel, les questions de géographie solidaire et de partenariat sont au cœur des préoccupations des collectivités.

◆◆ De même, les **communes périphériques** expriment, souvent, le souhait de **bénéficier** de l'apport des **équipes culturelles** professionnelles implantées dans les institutions des **centres villes**.

◆◆◆ On peut, encore, pointer la situation des petites **communes rurales** qui doivent supporter les lourdes charges de sauvegarde d'un **patrimoine bâti disproportionné** par rapport à leurs moyens. L'effort de solidarité et de partenariat s'impose aussi pour elles.

La décision de promouvoir l'objectif de la **géographie solidaire** peut donc s'avérer **déterminante pour définir les politiques culturelles à suivre par l'Etat et ses partenaires**.

² On peut faire référence, ici, au rapport publié par le Conseil de l'Europe : "la culture au cœur" 1998, On retiendra, par exemple, "le développement était jusqu'ici orienté de manière trop exclusive vers la croissance économique. Si l'on veut que la développement soit durable, il convient qu'au sein même de ses priorités figure la culture". p.36.

2142- le rôle déterminant des systèmes urbains à vocation internationale.

En second lieu, le CIADT insiste sur le rôle déterminant des systèmes **urbains à vocation internationale**.

"Les systèmes urbains, est - il dit, sont un élément clef de l'aménagement du territoire"

21421- Dans ce cadre, la première priorité affichée est "une organisation plus efficace des fonctions de l'intelligence et du savoir"(p.5)

Cette priorité ne peut pas ne pas avoir des conséquences importantes sur la politique de formation et de recherche conduite par le ministère de la culture.

Exprimée en terme "*d'affectation stratégique*", cette priorité aurait pu inciter à repenser la conception des institutions de formation aux arts et à la culture (écoles d'arts, écoles de musiques et de théâtre, écoles d'architecture, formations patrimoniales, formations à la médiation culturelle...).

Là encore, les options de l'aménagement du territoire conduiraient à penser le développement de "l'intelligence et du savoir" en matière artistique et culturelle **autrement que sur le mode disciplinaire dominant**.

La cohérence de la politique de l'Etat nécessiterait un changement de point de vue, faisant de **l'approche territoriale et du partenariat des critères premiers de pertinence de la politique culturelle de l'Etat**.

21422- Une autre priorité vise à favoriser l'émergence dans les systèmes urbains de vocations économiques repérables au niveau international.

On songe, ici, aux effets que pourrait produire une telle priorité sur les **unités économiques du secteur culturel**. Beaucoup d'entre elles sont de **petites tailles** mais se révèlent, néanmoins, **innovantes et spécialisées** sur des segments du marché international comme dans la musique, l'image, le design, l'architecture, la restauration patrimoniale...

Dans ces conditions, la décision du CIADT de mettre en œuvre des dispositions visant à **encourager l'initiative économique locale** (p.8) pourrait connaître des **développements intéressants** dans le secteur culturel, même si le ministère de la culture n'est pas convié (p.9) à participer au groupe de travail interministériel.

2143-la nécessité d'assurer les conditions d'un développement durable"

En troisième lieu, "la nécessité d'assurer les conditions d'un **développement durable**" avec le corollaire "de faire le choix de la qualité du **cadre de vie** et de la meilleure valorisation des ressources patrimoniales" induit, sauf erreur, l'obligation de **penser les politiques publiques du patrimoine dans leur contexte territorial**.

L'optique, encore fréquente, limitant l'intervention patrimoniale de l'Etat à l'unité architecturale remarquable, semble passablement à faire évoluer dans cette logique politique du développement durable.

On verrait **plutôt** émerger, ici, des **perspectives globales**, associant archives, musées, bibliothèques, inventaires patrimoniaux, études ethnologiques du patrimoine, pour favoriser une ré-appropriation des histoires (complexes) locales, ne serait ce que pour **favoriser l'approche critique des identités territoriales**, trop souvent confisquées au bénéfice d'idéologies du repli.

2144- Le développement de la démocratie participative

En dernier lieu, la priorité donnée au développement de la démocratie participative ne peut manquer de produire quelques interrogations majeures par rapport aux conceptions dominantes des acteurs des politiques culturelles publiques.

◆ Le principe général énoncé par le CIADT est que l'Etat ne saurait prétendre au monopole de la désignation de l'intérêt général.

Le CIADT affirme que *"l'Etat sera le garant de l'intérêt général que s'il ne s'en considère pas comme le dépositaire exclusif"*.

Cette conviction va de pair avec l'affichage d'une décentralisation élargie.

Au - delà de l'aspect institutionnel que recouvre l'idée de décentralisation, il s'agit de considérer que les élus, sur leur territoire, détiennent une forte légitimité à qualifier la pertinence des projets.

Les élus sont porteurs de l'intérêt général. C'est pourquoi la méthode préconisée pour améliorer l'aménagement du territoire doit conduire à *"la rencontre entre un processus ascendant nourri de la mobilisation des acteurs locaux et un processus descendant qui équilibre et qui intègre afin d'assurer l'équilibre."*

Si l'on garde en mémoire les implications possibles pour la conduite des politiques culturelles publiques, on peut retenir, aussi, les formulations suivantes :

"les français ne doivent plus avoir le sentiment d'être exclus des décisions concernant l'aménagement de leur cadre de vie." (p.7)

"Le gouvernement estime prioritaire d'accroître l'association des citoyens aux buts poursuivis par la puissance publique, comme à ses choix, grâce à des procédures de délibération leur permettant d'exprimer leurs idées" (p.8)

Plus loin, dans la fiche n°3-1, concernant les principes de révision de la loi de 1995, le CIADT remarque que *"la loi est insuffisamment attentive aux enjeux du développement durable ainsi qu'au renforcement des initiatives locales, aujourd'hui porteuses des principales innovations pour le développement économique, la création d'emplois et la cohésion sociale."* (p.2 de la fiche 31)

◆◆ Il en résulte, en particulier, une transformation de la philosophie des schémas.

Le schéma national est abandonné.

Les schémas sectoriels doivent devenir des schémas de services collectifs qui s'appuient en particulier sur *"l'analyse des besoins"*. (p.3 de la fiche 31)

Analyse des besoins, initiatives locales, partenariat sur l'idée même d'intérêt général, tout ceci trouve sa cohérence dans la pratique du *"contrat, ce qui doit notamment avoir pour conséquence de passer d'une production sectorielle des politiques à une approche territoriale construite sur des espaces de projets"*.

2145- Ces orientations politiques sont loin d'être neutres pour la politique culturelle de l'Etat: contradiction, évitement ou confortement.

◆ Les **applications** de ces orientations dans le champ de compétences du ministère de la culture **méritent réflexion**.

Par exemple, peut-on concevoir qu'un projet culturel issu de **l'initiative des citoyens** soit pris en considération par les services du ministère si sa **qualité artistique est médiocre** ? Peut-on imaginer que

la **géographie solidaire** conduite à promouvoir des projets qui conduiraient les institutions culturelles à **sacrifier massivement leurs activités en centre ville**, pour assurer une présence forte dans les quartiers périphériques ?

Peut-on, enfin, accorder une **légitimité** aux choix **artistiques des élus**, lorsqu'ils ne sont pas entourés de spécialistes compétents dans le domaine artistique concerné ?

Pour être interministérielles, les orientations du CIADT **ne peuvent être, pour autant**, appliquées au **champ de compétences du ministère de la culture, sans réflexion complémentaire.**

C'est bien dans la manière dont cette réflexion va se dérouler et s'exprimer dans les positions officielles que l'on peut essayer de repérer l'influence des paradigmes.

♦♦ **Trois positions peuvent être, logiquement, dégagées dans cette réflexion sur les conséquences du CIADT :**

i) La première est celle de la contradiction.

L'histoire du ministère de la culture, de ses services et de ses dirigeants, est suffisamment riche, pour que **certaines de ses membres influents** expriment leur **totale réticence à modifier les critères habituels** de sélection des projets artistiques et culturels.

On voit mal les spécialistes de la restauration des monuments classés applaudir au principe de la démocratie participative, qui pourrait conduire des assemblées de citoyens à définir, puis, à décider du projet de restauration du monument local, sous prétexte de répondre aux initiatives de la base, en cohérence avec l'objectif de développement durable, au niveau du pays.

On voit encore plus mal comment les experts de la création artistique pourraient reconnaître l'intérêt de projets artistiques médiocres, sous prétexte qu'ils répondent à l'objectif de géographie solidaire avec les quartiers en difficulté ou le milieu rural défavorisé.

Cette position conduit au **conflit ouvert** avec les orientations du CIADT, **ou plus raisonnablement, au compromis** dans le contexte interministériel où prévaut l'unité de la parole de l'Etat.

ii) La deuxième position est celle de l'évitement.

Il s'agit de prendre les **orientations du CIADT** pour ce qu'elles sont, c'est à dire, des **propos généraux**. Il suffit de se convaincre que ces belles paroles n'auront **pas d'effets concrets dans la durée**, pour éviter le débat. Attendre et voir, si possible avec un léger haussement d'épaules et un sourire vaguement agacé.

La position de l'évitement est la plus **difficile à débusquer** puisqu'elle joue, par définition, sur **l'ambiguïté** du sens des mots et la volonté de ne pas chercher à lever le voile. On en verra **un bel exemple dans l'usage** du terme "**partenariat**", qui peut s'accorder avec des positions très contrastées des services vis à vis des collectivités.

La version la plus extrême de cette position de l'évitement est **alors l'indifférence totale** vis à vis des propositions faites. **On accepte même la perte de sens des textes concernant la culture**, puisque ces textes ne sont pas jugés opératoires. Le texte du projet de loi déposé le 23 juillet à l'Assemblée Nationale, comme les débats au Parlement, sont traversés d'exemples répondant à ce positionnement.

iii) La troisième position est celle du confortement.

Il s'agit de considérer que les orientations du CIADT présentent des avantages intéressants pour conforter l'action spécifique du ministère.

Il convient, alors, de **réfléchir à la manière dont les objectifs du ministère de la culture peuvent être renforcés par les orientations interministérielles du CIADT.**

Cette position suppose de bien apprécier les priorités à défendre.

Elle suppose, surtout, de bien maîtriser les dispositifs administratifs et financiers qui garantiront l'application des priorités ministérielles et éviteront les dérapages et la perte de sens.

Les exemples ne manquent pas, sur le terrain, d'opérations construites pour concilier les objectifs du développement territorial et les critères du ministère de la culture, à l'image des dispositifs mis en place pour inscrire les opérations d'inventaire du patrimoine dans des projets territoriaux de développement durable.

Toutefois, **ces opérations sont, souvent, perçues comme des cas particuliers, à la limite du concevable**, alors qu'elles pourraient être analysées comme des **références nouvelles permettant de conforter les objectifs de la politique d'aménagement du territoire et ceux de la politique culturelle de l'Etat**.

L'examen des orientations générales de la loi de 1995 et du CIADT nous a montré que cette **troisième position n'était pas en œuvre**, sinon la question culturelle aurait été abordée explicitement et positivement.

Par contre, il est difficile de trancher, à ce stade, sur l'influence qu'exercent les deux autres positions.

Il est donc nécessaire de poursuivre l'investigation en étudiant la partie du texte dont l'objet même concerne explicitement le champ des compétences du ministère de la culture, à savoir les schémas de services, et, particulièrement, le schéma culturel.

22- DES SCHEMAS DE SERVICES ET DU SCHEMA CULTUREL EN PARTICULIER

L'examen à conduire n'est pas aisé, puisque plusieurs textes officiels concernent le sujet des schémas. Bien que situés dans le même période, ces textes offrent des contenus différents.

Il nous faut donc être précis.

♦ Cette partie s'appuiera sur l'étude de **trois textes** :

***L'annexe des délibérations du CIADT** du 15 décembre 1997,

***L'annexe jointe à la circulaire du 1 juillet 1998**, adressée aux préfets par la ministre chargée de l'aménagement du territoire,

***Les déclarations de la ministre chargée de la culture** au "comité pour l'élaboration du schéma de services culturels", le 12 mai 1998 ;

Ces textes s'appuient sur la même base, avec toutefois des **différences repérables** de positions vis à vis des orientations générales.

♦ ♦ Par ailleurs, la définition des schémas figure, **aussi**, dans l'article 12 du **projet de loi déposé à l'Assemblée Nationale le 29 juillet 1998**.

La difficulté pour notre analyse est que la **trame du texte de loi** et le **vocabulaire** utilisé ne **sont plus identiques avec les textes précédents**.

Nous consacrerons notre **troisième partie au projet de loi** pour essayer de saisir les **différences avec les textes issus du CIADT**, sur lesquels il convient de se pencher maintenant.

Nous évoquerons d'abord, le **rôle attribué aux schémas sectoriels, (221)** avant de détailler les **caractéristiques du schéma concernant la culture. (222)**

221-Les schémas sectoriels.

L'annexe 1 des documents du CIADT de décembre 1997 précise les enjeux et la méthode d'élaboration des schémas sectoriels.

Nous retiendrons, pour notre propos, **deux éléments significatifs** : la **maîtrise des réseaux et l'élargissement du débat sur les politiques sectorielles.**

2211- "la maîtrise des réseaux et des services

La première phrase de l'annexe 1 annonce que *"la maîtrise des réseaux et des services offre à l'Etat un puissant levier pour organiser le territoire"*.

On peut comprendre que les **schémas** soient des **outils de cadrage** contribuant à maîtriser, dans le temps, le jeu complexe des réseaux. On le comprend, par exemple, pour l'enseignement supérieur où le réseau est composé, pour l'essentiel, d'établissements publics.

On reste **plus interrogatif pour le secteur culturel.**

En effet, la culture est un **domaine de compétences partagées** où le **ministère de la culture n'est le plus souvent qu'un partenaire parmi d'autres.**

Il ne peut faire seul. **Il ne peut faire que ce que les partenaires acceptent de faire.**

Il est vrai que le ministère de la culture participe rarement à plus de 15% au financement des projets lorsqu'il n'est pas lui-même maître d'ouvrage. On manque, certes, de statistiques précises sur ce point. On peut, néanmoins, affirmer que la hauteur de la contribution financière du ministère de la culture n'est pas l'argument qui peut déterminer sa capacité à contrôler le devenir des projets.

Les **initiatives culturelles** naissent, le plus souvent, ici ou là, de la **volonté des acteurs locaux, sans contrôle préalable de l'Etat**, hormis sur le terrain de la sauvegarde du patrimoine.

Dans ce contexte, la volonté de maîtriser les réseaux est fondée sur des bases douteuses par rapport aux collectivités locales.

Cette ambition ne peut prendre réalité que si l'on accorde, dans le schéma culturel, une importance première, politique et technique, à la question des dispositifs de partenariat entre l'Etat et les collectivités.

2212- les approches sectorielles de chaque ministère et les exigences de l'aménagement du territoire

Le second élément indique, assez bien, que les approches sectorielles de chaque ministère sont appelées à respecter les exigences de l'aménagement du territoire.

On le pressent, en tout cas, dans la méthode d'élaboration et de validation des schémas

Certes, il revient à chaque ministère d'élaborer le schéma relevant de son champ de compétences.

Toutefois le CIADT institue des **comités stratégiques auprès des ministres, avec participation suivie de la DATAR**

De surcroît, le CNADT met en place des commissions thématiques et les élargit à des experts.

Chaque comité stratégique désignera des **coordinateurs au niveau interrégional**, pour développer une concertation élargie et, surtout, les coordinateurs "pourront" recueillir l'avis d'un collège d'experts indépendants.

Les propositions, ainsi élaborées, sur le contenu des schémas seront soumises au CNADT et aux régions. Et, si le processus va jusqu'au bout, les schémas feront l'objet, comme le veut la loi de 1995 d'un **décret en Conseil d'Etat**.

Dans ce contexte de mobilisation institutionnelle, on serait tenté de dire que l'agenda est ouvert. Le schéma de l'offre culturelle s'inscrit dans un calendrier politique et administratif qui présente l'opportunité de s'interroger sur les interventions pertinentes de l'Etat en matière de culture, **dans les 20 prochaines années**, et, dans l'immédiat, d'aider (ou plutôt devait aider) à la préparation du contrat de plan.

Les textes du schéma culturel vont-ils répondre à ces préoccupations ?

222 - Le cahier des charges du schéma culturel

Il convient maintenant de **prendre au sérieux** le cahier des charges du schéma "culturel", pour estimer **si la forme et le contenu donnent ou non des indications sur l'évolution possible des critères d'intervention de l'Etat dans le secteur culturel**.

La perspective de constituer un schéma culturel, sur l'ensemble de la France, est - elle le moyen d'ouvrir l'agenda sur les changements dans la conduite des politiques culturelles publiques ?

Trois formulations du cahier des charges ont un statut officiel :

♦ **la première figure** à l'annexe 1 du CIADT du 15 décembre 1997. Il est alors question du "**schéma de l'offre culturelle**".

♦♦ **La seconde version** est annexée à la **circulaire du 1 juillet 1998**, adressée aux préfets par la ministre chargée de l'aménagement du territoire. Elle concerne encore "le schéma de l'offre culturelle"

Les différences de formulation sont apparemment minimales, sauf à considérer que certaines suppressions de paragraphes, dans la version la plus récente, ont une signification.

De plus, la **circulaire**, six mois après le CIADT, ajoute **une introduction à l'introduction**, comme si le cadre interministériel des orientations méritait encore des précisions.

♦♦♦ **La troisième version** se lit dans le projet de loi déposé le 29 juillet 1998 à l'Assemblée Nationale. Ce texte qualifie le schéma de "**services collectifs culturels**" et ne fait plus référence à l'offre culturelle. Il sera le sujet de notre troisième partie, dans la mesure où il semble emprunter à d'autres logiques de rédaction que les textes examinés dans cette partie.

222 -1- Les introductions au cahier des charges

2221-1- Les **propos introductifs** de l'annexe du CIADT et de l'annexe de la circulaire du 1 juillet portent sur **plusieurs thèmes** de politique publique culturelle.

Les textes rappellent que l'objectif est le **rééquilibrage de l'offre culturelle** sur le territoire.

Ils rappellent, aussi, que **l'objectif de rééquilibrage n'est pas suffisant**. Il faut, de surcroît, que la politique culturelle publique se préoccupe **de l'irrigation du territoire** par une offre culturelle **de qualité**.

Le deuxième thème est celui de **l'impact de la politique culturelle sur les habitants**. L'objectif est alors de **réduire les inégalités** d'accès à la culture.

Le troisième thème évoque la nécessité **d'identifier des territoires d'intervention prioritaire**.

Ces thèmes ne sont **pas éloignés des préoccupations politiques du ministère de la culture**. De plus, leur formulation préserve l'essentiel : la référence à la **qualité artistique** des projets et la préoccupation de la **démocratisation culturelle** même si l'expression n'est jamais utilisée.

On peut voir, là, une **base commune** entre la politique d'aménagement du territoire et la politique culturelle de l'Etat, tant que l'on n'entre pas dans le détail des mesures à prendre.

2221-2- Deux éléments montrent toutefois les difficultés à venir.

22212-1- L'introduction du texte de l'annexe du CIADT ne mentionne aucun des termes clés des orientations générales du CIADT : ni géographie solidaire, ni développement durable, ni démocratie participative, à peine la consolidation des systèmes urbains.

On a du **mal à croire** que la **question culturelle** se place dans le contexte de **nouvelles** orientations de la politique de l'aménagement du territoire.

Nous avons déjà fait cette observation à propos de la loi de 1995, **comme si le destin de la politique culturelle était d'être toujours ailleurs**.

Il est, donc, manifeste que les "nouvelles **orientations**" **ne viennent pas bouleverser** les entrées habituelles de la politique du ministère de la culture.

Nous serions même tenté de dire que la **stratégie d'évitement** l'emporte des deux cotés.

La politique culturelle ne cherche pas à reprendre à son compte les orientations générales du CIADT, et, la politique de l'aménagement du territoire ne tient sans doute pas à prendre en charge, plus qu'il ne faut, la politique culturelle avec ses spécificités.

On verra comment cette position réciproque d'évitement va produire des incohérences, non perçues par les protagonistes, dans la formulation du projet de loi.

22212-2- **Le second élément** est centré sur les **différences de formulation** entre le texte de l'annexe du CIADT de décembre 1997 et le texte de la circulaire du 1 juillet.

On constate ainsi une **disparition** et un **ajout**

222122-1-La circulaire fait disparaître deux paragraphes de l'introduction.

◆ **Le premier paragraphe** constatait les **disparités territoriales** de "la vie culturelle". Le second paragraphe était, politiquement, plus important : **il rappelait que le ministère de la culture n'est pas maître du jeu.**

On pouvait en tirer une conséquence immédiate, à savoir que la politique d'aménagement du territoire ne pouvait pas, dans le secteur culturel, dépendre des seules volontés de l'Etat.

Le principe premier du partenariat avec les collectivités trouvait là une claire justification.

◆◆ Ces paragraphes disparus méritent d'être cités in extenso : *" Le développement culturel participe pleinement du développement du territoire. Et si la vie culturelle s'est progressivement installée sur une large partie du territoire, des disparités subsistent.*

Celles ci sont en partie liées aux inégalités de la dépense publique pour la culture qui résultent de la localisation d'une partie importante des grands établissements en région parisienne, mais aussi au fait que l'offre culturelle présente sur le territoire résulte la plupart du temps d'un partenariat entre l'Etat, les collectivités territoriales et les structures culturelles. Les collectivités territoriales (régions, départements, communes) dépensent, en effet, autant que l'Etat, tous ministères confondus."

◆◆◆ On peut admettre que **cette suppression a un sens**. Le paragraphe mettait, sans doute, trop en évidence, dans un document ayant statut de circulaire, les **faiblesses de la politique culturelle de l'Etat vis à vis des collectivités.**

222122-2- La seconde différence apparaît dans un ajout introduisant l'introduction.

Ce texte supplémentaire a les vertus de l'art du collage et présente des difficultés d'interprétation.

◆ **Il limite la portée de la politique d'aménagement** du territoire en matière culturelle tout en **élargissant le champ d'action.**

i) L'objectif est, simplement, de "favoriser l'accès à la culture", ce qui semble bien réduit par rapport aux orientations générales, à la fois du projet de loi, mais aussi du ministère de la culture.

ii) Par contre, le texte ajouté dans la circulaire, considère que les schémas devraient concerner non seulement les **services culturels**, ce qui est la moindre des choses pour un schéma de services collectifs, mais aussi les "biens", ce qui pose un problème élémentaire de définition de la notion de schéma de services.

Il inclut, en plus, sans aucune logique, **les pratiques**, comme si les pratiques, sans doute celles des amateurs, pouvaient être autre chose que des biens ou des services.

Dans cette **énumération**, autant dire qu'il n'y a **plus ni cohérence, ni limites.**

On se demande bien, alors, **où passe la frontière entre les activités culturelles qui vont ressortir des services collectifs culturels et les activités culturelles privées qui ne feront pas partie des services collectifs.**

Le texte ajouté dit, ainsi :

" La politique d'aménagement du territoire en matière de culture favorise l'accès aux biens aux services, aux pratiques culturelle et artistiques sur l'ensemble du territoire".

◆◆ Le **texte ajouté** dans la circulaire impose que les **objectifs d'aménagement du territoire soient inclus dans les contrats** passés avec les organismes culturels subventionnés.

Il **oublie**, par contre, de mentionner le **rôle que les collectivités** auront à tenir dans cette politique de contrat. La question du partenariat est soigneusement éliminée.

Il respecte, donc, le **rôle dominant** que veut jouer le **ministère de la culture** sur ce point mais, omet de rappeler l'objectif de la démocratie participative qui semblait essentiel au ministère chargé de l'aménagement du territoire.

le texte dit :

“ L'Etat détermine dans les contrats conclus avec les établissements et organismes culturels qu'il finance, les objectifs d'aménagement du territoire et de services rendus aux usagers qu'ils doivent prendre en compte ”.

Cette phrase donne le ton. L'idée même du partenariat n'est pas mentionnée. Elle n'apparaîtra que dans une incise de dernière minute dans le projet de loi présenté au Parlement.

(On ne dira rien de la subtile différence entre “établissement ” et “organisme ”, dont on se demande bien la raison d'être dans un texte introduisant une introduction)

◆ ◆ ◆ Le texte **évoque**, aussi, les **identités culturelles régionales**.

Ce thème est important en soi. Il l'est surtout dans l'actualité politique, au moment où se réfléchit la signature par la France de la convention européenne des langues minorées. On verra, d'ailleurs, députés et sénateurs focaliser le débat sur cette question.

A notre sens, l'objectif général étant de favoriser l'accès à la culture, et le corps du texte du CIADT évoquant les "spécificités" culturelles, il s'en déduit que les cultures régionales sont intégrées à la politique d'aménagement du territoire.

A moins que la méfiance ne soit de mise. Dans cette hypothèse, le coup de projecteur sur les cultures régionales porte une signification critique sur la politique du ministère de la culture, dans ce domaine.

Le rédacteur doit estimer le rappel nécessaire, alors qu'il ne fait aucune allusion à la création contemporaine dont l'enjeu n'est pas moins essentiel pour favoriser la modernité du développement territorial.

Le texte précise :

***“ la politique d'aménagement du territoire prend en considération les identités culturelles et linguistiques régionales.
Elle assure la valorisation des cultures et langues régionales ”.***

◆ ◆ ◆ Enfin, le texte ajouté insiste sur **les pôles artistiques à vocation internationale et nationale**.

Le thème est **parfaitement cohérent** avec un objectif du CIADT, qui plaide pour l'attractivité des systèmes urbains.

Par contre, **rien n'indique**, en tout cas pas la pratique générale des institutions artistiques spécialisées, que **ces pôles contribueront aux autres objectifs** de la “nouvelle ” politique d'aménagement du territoire.

La prudence élémentaire eût été de préciser que les **orientations** relatives à la géographie solidaire, à la démocratie participative, à la réduction des inégalités **devaient trouver à s'accomplir** dans la **sélection de ces pôles**.

Le texte est le suivant : ***“ la politique d'aménagement du territoire permet à l'ensemble du territoire de concourir au rayonnement de la France, en confortant les pôles artistiques et culturels à vocation internationale et nationale dans les régions ”.***

◆◆◆◆ De cet exposé de **l'introduction à l'introduction**, nous ne saurions tirer de conclusions précises.

Il semble que faute de pouvoir réécrire le texte du CIADT, le rédacteur procède à un ajustement des orientations qui annoncent la formulation du projet de loi, en ajoutant un texte à un texte.

Par certains cotés, les "introductions" semblent **traduire des positions de compromis**. Par d'autres, elles expriment plutôt une **certaine confusion** dans la position à prendre.

Il n'empêche que l'évolution des formulations de ces introductions est intéressante pour nous. Elle montre que le **secteur culturel est très "malléable"** et peut autoriser, sans compétences techniques particulières, des **variations de partitions**, des changements de point de vue, des **disparitions d'arguments**.

La politique d'Etat de l'aménagement du territoire abandonne ses arguments les plus forts, comme celui du poids de l'Etat par rapport aux collectivités, pour faire des ajouts d'opportunité et, finalement, conserver la tradition de la politique culturelle, comme si la culture avait son propre territoire inexpugnable.

222-2 Le premier principe d'élaboration du schéma : volontarisme et partenariat

Le premier principe repose sur *"l'affichage d'une politique volontariste d'intervention de l'Etat en liaison avec les collectivités territoriales"*.

Cette formulation est dans l'esprit des déclarations relatives à la "nouvelle politique" d'aménagement du territoire. Le rappel du **"volontarisme"** et de la **"liaison avec les collectivités territoriales"** en témoigne.

Par contre, **l'énoncé n'utilise pas les mots clés** qui expriment les particularités des "nouvelles" orientations générales du CIADT.

◆ La question est donc **de repérer jusqu'où le premier principe d'élaboration du schéma culturel renonce à exprimer ces "nouvelles" orientations**, dès lors qu'il s'agit de les appliquer **au secteur culturel**.

Le paragraphe précisant l'énoncé du premier principe dit ceci :

"l'atlas culturel du territoire met en relief des zones où la densité de l'offre culturelle est plus faible. Dans celles ci notamment l'Etat interviendra de manière volontariste, en liaison avec les collectivités locales, afin de rétablir un niveau d'offre satisfaisant."

Il établira en liaison avec les collectivités locales une stratégie volontariste de rééquilibrage territorial.

Sur la base d'un diagnostic précis des inégalités culturelles, l'Etat définira les modalités de son intervention pour soutenir les projets nouveaux des régions ou des secteurs mal pourvus, et pour accompagner les actions des régions ou des secteurs déjà bien pourvus. A cet effet, l'Etat renforcera les outils nationaux et régionaux d'analyse statistique et cartographique de la vie culturelle permettant d'établir un constat raisonné et précis des inégalités culturelles".

Au-delà des bonnes intentions, on peut tenter **quatre réflexions** pour saisir les limites de la position du CIADT par rapport à la politique culturelle de l'Etat.

- 1- les limites du volontarisme,
- 2- les limites de l'approche territoriale,
- 3- les limites du zonage des inégalités culturelles,
- 4- les limites de la relation avec les collectivités.

2222- 1) les limites du “volontarisme”.

A trois reprises, le texte répète la nécessité d'adopter une position “volontariste” dans le secteur culturel.

♦ Cette accumulation insistante laisse poindre une **critique implicite** de la politique culturelle de l'Etat. Sans doute, faut-il signifier par-là que la situation n'évoluera pas d'elle-même et qu'il faudra **beaucoup de volonté** au ministère de la culture pour répondre efficacement aux objectifs de l'aménagement du territoire.

♦♦ **On pourrait, aussi, dire que l'on en reste à la critique.** Il est clair, en effet, que **la répétition de l'appel au “volontarisme” ne s'accompagne pas de l'obligation de respecter les priorités politiques énoncées par le CIADT. La politique culturelle de l'Etat semble plutôt s'exonérer de toute obligation excessive.**

♦♦♦ D'ailleurs, devant ce qui n'est qu'une **leçon de morale** déguisée, la ministre de la culture mettra bientôt les choses au point.

Référons-nous à la **déclaration** faite par la ministre lors de l'installation, le 29 mai 1998, du **comité stratégique**. Cette déclaration fixe, d'emblée, les limites des intentions du CIADT :

“ En premier lieu, évidemment, il s'agira d'établir une stratégie à la fois volontariste et réaliste, pour rééquilibrer l'offre de culture sur le territoire ”.

En deux mots, “évidemment” et “réaliste”, tout est dit. Les limites sont tracées et les ambitions du volontarisme se trouvent recodées.

L'introduction du “évidemment” **annule toute tentative de débat**. L'évidence s'impose et, par conséquent, **gomme toute contradiction** entre l'appel au volontarisme du CIADT et la position du ministère de la culture.

L'évocation du “**réalisme**” **est aussi remarquable**. Cette qualification de l'action de l'Etat **n'avait pas effleuré** le texte du CIADT.

Tout se passe comme si **chacun jouait son rôle** dans l'ordre normal des choses :

Au **ministre politique**, l'affichage du “volontarisme” pour qualifier l'orientation, la perspective sinon **l'utopie de l'aménagement** du territoire. Au **ministre technicien** du champ culturel, le soin d'avoir les pieds sur terre et **d'exprimer sa légitimité** propre par la **connaissance des contraintes** qu'impose la réalité culturelle.

♦♦♦♦ Dès lors, dans cette partition à deux voix, **le “volontarisme” n'exclut pas le “réalisme”**.

Les changements promus par les orientations générales du CIADT s'inscriront dans un calendrier “réaliste”. Ils seront adaptés, en temps et en lieux utiles, dans le secteur culturel.

Cela signifie, en particulier, que **l'existant prédominera sur les bouleversements**.

La continuité de la politique culturelle de l'Etat n'est pas sérieusement infléchie par les prises de position politique du CIADT :

“ Le gouvernement actuel, sous la responsabilité de madame Voynet, a souhaité partir de l'offre existante, des ressources des territoires en s'appuyant sur les acteurs locaux. ” Ce qui permet d'affirmer *“ Partir de l'existant, c'est partir de la réalité de l'offre culturelle aujourd'hui et de ses modes de financement ”*

La perspective du **“volontarisme”** peut alors se résumer à un seul aspect : **faire évoluer les structures artistiques traditionnellement sous influence du ministère pour qu'elles s'intéressent un peu au problème des inégalités culturelles.**

On verra plus loin que la charte des missions de service public devra remplir cet office.

◆◆◆◆ Il demeure que **cette perspective est très réductrice** par rapport aux orientations du CIADT.

Elle pourrait **conduire à des critiques** sur la **faible implication** du ministère de la culture dans la politique d'aménagement du territoire.

La ministre a probablement conscience de ce risque et anticipe la réponse :

“ En investissant massivement à une période dans de grands projets parisiens, tous légitimes au demeurant, l'Etat s'est aussi privé des moyens budgétaires de rééquilibrer de manière volontariste l'offre culturelle sur le territoire. Aujourd'hui, il faut inverser la tendance, même s'il faut le faire progressivement, intelligemment, et dans la durée. ”

Ainsi, malgré trois occurrences de "volontarisme", le paragraphe relatif au premier principe semble manquer son but : les orientations du CIADT sont hésitantes à s'imposer au secteur culturel.

222 2- 2-Les limites de l'approche territoriale

On croyait avoir compris que les orientations politiques de l'aménagement du territoire, autant dans la loi de 1995 que dans le texte du CIADT de 1997, privilégiaient l'approche territoriale sur les approches sectorielles.

Une lecture même un peu rapide du premier principe montre que le secteur culturel peut aisément échapper à la règle.

◆ Dans l'élaboration du schéma de l'offre culturelle, les préfets et les Drac auront, ainsi, à s'accommoder de la consigne suivante :

“l'Etat définira les modalités de son intervention pour soutenir les projets nouveaux des régions ou des secteurs mal pourvus, et pour accompagner les actions des régions ou des secteurs déjà bien pourvus”.

◆◆ Notons d'abord, la nuance entre “soutenir les projets” et “accompagner les actions”.

Les “mal pourvus” seront soutenus ; les “bien pourvus” seront accompagnés.

Il faut avoir acquis les secrets de la science de l'administration des affaires culturelles pour saisir toute la portée de cette nuance entre “soutenir” et “accompagner”, qui n'est explicitée dans aucune autre partie du texte.

◆◆◆ Plus marquante, dans la recherche des cohérences qui reste notre première préoccupation, est la disparition de toute préoccupation prioritaire :

Sauf erreur de logique, le futur schéma culturel devra prendre en considération les régions mal pourvues, mais aussi celles qui sont bien dotées.

Il ne devra pas, non plus, oublier, indépendamment des caractéristiques territoriales, les disciplines artistiques mal pourvues et les disciplines bien pourvues.

Autant dire qu'au grand banquet de l'aide publique, nul n'est exclu. Tout semble possible dans l'élaboration des schémas, sauf peut être l'affichage de priorités territoriales fortement exprimées.

◆◆◆◆ On commence à percevoir qu'appliqués au secteur culturel, les enjeux territoriaux de la "géographie solidaire" du "développement durable", de l'attractivité des zones urbaines" de la "démocratie participative" trouvent difficilement leur traduction et ne conduisent pas à modifier l'approche disciplinaire.

2222- 3- Les limites des zonages et la question des inégalités culturelles.

Les orientations politiques semblaient accorder à la question du zonage des territoires prioritaires un rôle important sinon stratégique, dans la perspective de construire des territoires de projets

On lit, ainsi, dans le fiche 2.3 du CIADT sur la réforme des zonages : ***" la réforme devra notamment s'attacher à faire porter les aides sur des territoires cohérents (bassins de vie, agglomérations, pays) qui, seuls, peuvent être véritablement porteurs de projets de développement local. "***

Appliquée à la culture, cette orientation se trouve fortement diluée.

◆ Le premier principe fait ainsi le constat qu'il existe des zones où la densité de l'offre culturelle est faible. Il considère que dans ces zones ***"l'Etat interviendra de manière volontariste afin de rétablir un niveau d'offre satisfaisant "***

Les zones prioritaires, objet de la politique volontariste, sont donc déterminées à partir de critères culturels. Le territoire prioritaire pour la culture est, en fait, une zone où les disciplines culturelles sont peu représentées.

La politique sectorielle est première par rapport à la politique territoriale ; la logique du CIADT se trouve inversée.

◆◆ En second lieu, le premier principe tend à vouloir donner une dimension objective à la notion d'inégalités culturelles, pour mieux justifier les zonages prioritaires.

Il s'agit de faire un "constat raisonné et précis des inégalités culturelles".

Grâce aux statistiques, on pourra, objectivement, séparer les zones de fortes inégalités culturelles des zones bien pourvues.

On voit bien l'utilité d'une telle affirmation. Elle permet à l'Etat de limiter les pressions des élus, en confrontant leur demande à un contrôle quantitatif de la situation culturelle.

On reconnaîtra qu'il est toujours préférable d'avoir plus d'informations que moins.

◆◆◆ On ne peut toutefois se satisfaire d'arguments aussi naïfs.

En effet, la question fondamentale reste entière de savoir comment établir les bases statistiques des inégalités culturelles.

Ce n'est pas le lieu de rappeler que les statistiques se construisent à partir de représentations de la réalité. Le fait brut ne peut faire illusion surtout dans le secteur culturel.

Plus problématique pour notre sujet est la relation établie entre le niveau de l'offre culturelle et les inégalités culturelles.

Apparemment, la relation est de bon sens. Ceux qui vivent sur un territoire où abondent les offres culturelles ont plus de chances d'avoir accès à la culture. Les statistiques sur les fréquentations culturelles à Paris le montrent bien.

Par contre, les habitants vivant sur un territoire où l'offre culturelle est faible ont moins d'opportunités d'accéder à la culture. Les habitants n'ont pas la même égalité des chances de bénéficier des bienfaits de l'offre culturelle, selon leur territoire d'implantation.

Dès lors, une faible densité d'offre culturelle équivaldrait à une inégalité culturelle plus forte. Un zonage prioritaire en leur faveur devrait contribuer à réduire les inégalités.

◆◆◆◆ Il n'y a probablement rien à faire contre cet argument qui est largement admis par les décideurs.

Il mériterait pourtant d'être interrogé.

i) Tout d'abord, l'accès à la culture obéit à des ressorts complexes. Nul ne peut garantir que l'existence d'une offre culturelle, même proche, provoque une augmentation décisive de l'accès à la culture.

Plus exactement, la demande de culture semble être étroitement liée au niveau de diplôme et à la catégorie socioprofessionnelle.

Pour de nombreux habitants, la fréquentation de l'offre culturelle n'est pas améliorée par la présence d'une offre de proximité, tant qu'elle n'est pas familière.

Plus sûrement, on ne peut plus ignorer qu'il existe des formes de rejet de la culture instituée qui conduisent des populations, importantes en nombre, à se désintéresser de l'offre culturelle organisée et soutenue par les pouvoirs publics.³

ii) Cette situation est problématique dans une démocratie attachée à l'équilibre des territoires.

En effet, on peut comprendre que des forces sociales militent pour que les habitants soient de plus en plus nombreux à s'intéresser aux formes culturelles dites de référence. On peut même comprendre que les pouvoirs publics développent des politiques pour favoriser l'information, la baisse des tarifs ou toute autre méthode incitative de démocratisation de la culture.

Ces actions sont parfaitement légitimes, dans le cadre d'une politique éducative s'adressant à des citoyens en devenir.

Elles deviennent ambiguës lorsqu'elles s'adressent à des citoyens libres et responsables qui considèrent, en toute lucidité, que ces formes culturelles ne les concernent pas.

Les pouvoirs publics, du moins dans une démocratie, ne peuvent utiliser l'argument, si implicite, de l'aliénation des masses devant être guidée par une avant-garde éclairée. Il leur faut bien reconnaître la validité du jugement porté par le citoyen libre qui manifeste son indifférence sinon son hostilité.

³ On renvoie sur ces questions complexes à la série d'ouvrages sur "les pratiques culturelles des français", en particulier le dernier ouvrage d'OLIVIER DONNAT, la documentation française, 1997. Chacun pourra remarquer que le statisticien expérimenté se garde bien de mentionner, ne serait ce qu'une seule fois, la question des inégalités culturelles. Ne sont évoquées, à bon droit, que les disparités.

D'ailleurs, ceux qui l'oublient se voient, fréquemment, rappelés à l'ordre par les tenants de la tentation populiste.

L'argument de l'inégalité culturelle se retourne, alors, contre ses promoteurs, qui se voient opposer le désintérêt et le refus par l'électeur pour certaines formes artistiques offertes sur le territoire. La présence de l'offre culturelle peut même devenir une injure faite à la liberté des électeurs et nourrir des politiques de rejet d'où la violence, réelle ou symbolique, n'est pas exclue.

iii) La question des inégalités culturelles n'est plus alors une question de fait, de statistiques, de niveau de l'offre culturelle.

Face au populisme, elle redevient ce qu'elle n'aurait jamais du cesser d'être : une question politique majeure de la démocratie.

Or, les orientations générales du CIADT insistaient sur cette voie politique, en remettant à l'honneur le développement de la démocratie participative.

Le thème de l'accès à la culture pouvait trouver là une nouvelle vitalité.

L'organisation systématique de lieux de dialogues et d'écoutes sur les références culturelles des populations auraient pu être intégrée au cahier des charges du schéma culturel. **L'ouverture de débats avec les populations sur les formes culturelles et leurs pertinences, les échanges avec les décideurs politiques locaux sur les orientations à retenir, au nom de l'intérêt général, pouvaient offrir une chance d'évolution pour les politiques culturelles publiques.**

Certes, l'approche par la démocratie participative est repoussée comme démagogique par ceux qui ne veulent guère s'y essayer.

Elle nécessite, surtout, que l'Etat redéfinisse sa position vis à vis des politiques territoriales en réaffirmant ses engagements sur la liberté des choix artistiques, sur la connaissance critique des "œuvres de l'humanité", sur la conservation patrimoniale, sur la nécessaire confrontation du local et de l'universel.

iv) En tout cas, la logique de la démocratie participative aurait permis de se passer de la pseudo objectivité statistique de l'offre culturelle, pour repérer les zones prioritaires. L'élaboration du schéma culturel n'aurait pu échapper à l'essentiel : une prise de position politique sur la place des cultures dans le développement local.

2222- 4- Les limites de la relation avec les collectivités

Les orientations générales du CIADT accordaient un rôle moteur aux collectivités.

Au-delà de la dimension opératoire du partenariat, le CIADT énonçait que l'Etat devait éviter de se penser comme le seul détenteur de l'intérêt général.

Cette affirmation, pour banale soit-elle par ailleurs, peut-elle avoir des implications sur l'évolution de la politique culturelle de l'Etat ?

◆ Le premier principe du cahier des charges du schéma culturel est très prudent ;

Apparemment, la réponse semble positive. On a compris que le volontarisme de l'aménagement du territoire dans le secteur culturel est aussi l'affaire des collectivités. l'Etat devra travailler "en *liaison avec les collectivités territoriales* "

L'expression revient trois fois dans l'énoncé, avec autant d'insistance que le "volontarisme" !

La ministre confirme dans son exposé liminaire devant le comité stratégique : *“ A partir du moment où l'Etat n'est pas le seul financeur - ni même le principal désormais- il ne peut être le seul décideur et imposer un dispositif reductible sur l'ensemble du territoire ”.*

Le partenariat avec les collectivités semble ainsi reconnu.

◆◆ Toutefois, dans le secteur culturel, les relations entre l'Etat et les collectivités ont donné lieu à une histoire tumultueuse, comme le rappelle P. URFALINO⁴.

De ce point de vue, l'expression utilisée par le CIADT – *“ en liaison avec ”*- n'apporte pas les précisions attendues. Elle est vague et peu recouvre des relations contrastées.

Elle laisse la voie à des formes de partenariat équilibré comme elle permet de maintenir des relations de domination, par le jeu des expertises ou des dispositifs nationaux.

Les situations de domination restent justifiées lorsqu'elles sont fondées sur la loi, comme la loi de 1913 sur les monuments historiques.

Elles le sont beaucoup moins lorsqu'elles s'appuient sur de simples habitudes, comme c'est, souvent, le cas dans le domaine du spectacle vivant.

◆◆◆ Le premier principe ne tranche pas. Il ne prend pas à bras le corps la définition des modalités du partenariat qui permettraient à l'Etat et aux collectivités de bâtir ensemble un schéma culturel pour les vingt prochaines années.

On verra que l'ambiguïté demeure tout au long du texte et se retrouve dans le projet de loi, comme si la question du partenariat était tabou et ne pouvait être posée de front.

Ainsi, l'énoncé du premier principe laisse penser que l'évitement est de règle. Les orientations générales du CIADT ne cherchent pas à s'imposer à la politique culturelle de l'Etat.

222-3 Des pôles artistiques et culturels

Le deuxième principe devant guider l'élaboration du schéma culturel est consacré à une catégorie particulière d'offre culturelle : **les pôles artistiques et culturels.**

Il s'énonce ainsi : ***"l'organisation de pôles artistiques et culturels en région, fondés sur l'existence de spécificités ou de vocations à conforter.***

Chaque région doit être le siège de pôles de compétences culturelles de rayonnement national ou international, basés sur des spécificités ou des vocations à renforcer, liés au patrimoine ou à l'existence de telles structures artistiques ou culturelles. "

◆ L'intérêt porté aux "pôles artistiques et culturels" s'inscrit dans la logique des orientations générales du CIADT.

On se rappelle que le CIADT affirme l'importance de la compétitivité internationale et donne aux systèmes urbains un rôle majeur dans la dynamique économique de la France.

⁴ P.URFALINO : " L'invention de la politique culturelle ", la documentation française 1996

Retenir les pôles artistiques et culturels comme deuxième principe de l'élaboration du schéma culturel se comprend : **les pôles sont censés contribuer au rayonnement national et international du territoire** où ils sont implantés. Ils participent de l'argumentaire sur l'attractivité, via les compétences spécialisées "pointues" qu'ils détiennent.

Le message politique est fort : même dans le secteur culturel, les meilleurs ne sont pas, et ne doivent pas être, tous, à Paris.

◆◆ L'argument du rayonnement allant de pair avec celui du professionnalisme "reconnu" des équipes qui les dirigent, on ne peut pas s'étonner que ce deuxième principe reçoive l'agrément total du ministère de la culture. Il retrouve, là, les piliers de son action, fondée sur la reconnaissance de la qualité et de l'excellence artistique.

Malgré l'évidence de la relation entre les orientations générales du CIADT et l'énoncé du deuxième principe, nous restons tenté de formuler trois réflexions critiques :

- 1- la première concerne les relations entre le rayonnement des pôles et l'attractivité des systèmes urbains,
- 2- la deuxième concerne les relations entre l'objectif d'attractivité des territoires et les autres objectifs définis par la "nouvelle" politique d'aménagement du territoire.
- 3- la troisième vise à s'interroger sur les territoires d'implantation des pôles rayonnants.

2223 1) les pôles artistiques et culturels sont qualifiés par le texte de "pôles de compétences"⁵.

Leur caractéristique est de conquérir un rayonnement national ou international, tout en étant implanté en région.

◆ On remarque que la référence aux systèmes urbains auxquels est attachée l'idée d'attractivité, a disparu. Dans le secteur culturel, l'espace territorial pertinent est la région et non plus l'agglomération

◆◆ De plus, on aurait pu s'attendre à une définition plus fine des pôles, du strict point de vue des orientations du CIADT.

i) L'objectif recherché par le CIADT reste le développement de territoires suffisamment puissants pour résister à la concurrence mondiale. Le CIADT insiste, ainsi, sur les effets de synergie que procurent les agglomérations.

Dans ces conditions, l'argument du CIADT porte moins sur le rayonnement d'une activité particulière que sur ses effets sur l'attractivité globale du territoire concerné.

ii) A partir de cette approche territoriale, on aurait pu penser, que la notion de pôle de compétences artistiques et culturelles aurait été déclinée pour cadrer avec l'objectif général.

Il est, en effet, possible qu'un pôle de rayonnement artistique ne le soit que pour les pairs de la profession. Son rayonnement peut, très bien, ne pas contribuer à l'attractivité du territoire, faute de vouloir tisser des liens avec les partenaires locaux.

⁵ L'expression "pôle de compétences" utilisés par le CIADT ne doit pas être confondue avec le concept de "pôles de compétences" inscrit dans la charte de déconcentration de 1992, pour qualifier un dispositif interne d'organisation des services déconcentrés de l'Etat.

Pôles de compétences certes, mais avec des effets induits limités sur le territoire.

On doit bien constater que le deuxième principe ne prend aucune précaution pour marquer la différence entre l'approche disciplinaire du rayonnement et l'approche territoriale de l'attractivité.

Il aurait pourtant été facile d'indiquer que l'enjeu de la constitution de pôles artistiques et culturels était de "contribuer à l'attractivité du territoire".

Le texte sur le schéma culturel est resté dans l'implicite, dans l'évidence que rayonnement valait attractivité. Il est en retrait par rapport aux orientations générales de la "nouvelle" politique d'aménagement du territoire

2223-2) les pôles et les missions d'aménagement du territoire.

◆ L'atout du "rayonnement" semble suffisant pour que les pôles soient reconnus par le futur schéma culturel.

Pourtant, la politique d'aménagement du territoire poursuit plusieurs objectifs associés.

Il n'est pas dit que les pôles rayonnants auront, par exemple, à contribuer à l'objectif de géographie solidaire ou à l'objectif de démocratie participative.

Là encore, on doit bien noter un manque de précaution dans la rédaction du deuxième principe.

◆◆ Il est, en effet, probable que les "pôles de rayonnement national ou international" auront pour préoccupation majeure la reconnaissance de leurs activités par les spécialistes nationaux et internationaux.

Rien n'imposera alors qu'ils trouvent un intérêt réel au "rayonnement local". Leur contribution stratégique à l'objectif de géographie solidaire, sur leur territoire d'implantation, risque d'être très limitée, dans la mesure où cet objectif ne sera pas constitutif de leur existence même.

Cette perspective ne peut pas être considérée comme théorique. Elle est regrettable du point de vue des objectifs poursuivis par le CIADT.

◆◆◆ La politique d'aménagement du territoire pouvait tenter de donner du sens à l'expression de pôles de compétences.

Il suffisait de préciser que les pôles devaient être, aussi, des centres de ressources qualifiés, rendant des services aux partenaires du territoire local.

Le deuxième principe aurait pu indiquer que le schéma culturel devait privilégier, dans chaque région, des "pôles de ressources à rayonnement national ou international contribuant aux objectifs du développement local".

◆◆◆◆ La marche n'a pas été franchie. La cohérence de l'approche territoriale est en demi-teinte et ne conduit pas à favoriser une évolution significative de la politique culturelle de l'Etat, au regard des préoccupations de l'aménagement du territoire.

Le texte laisse plutôt entendre, comme dans la loi de 1995, qu'il pourrait y avoir, d'un côté, les pôles de rayonnement national ou international, nobles institutions coûteuses et protégées par l'Etat, et, de l'autre, les activités culturelles de base, soucieuses de proximité et soumises aux aléas du pouvoir politique local.

2223-3) Les territoires d'implantation des pôles rayonnants ne sont pas précisés par le texte du CIADT. On peut penser que les lieux d'implantation dépendront des collectivités désireuses de devenir "maîtres d'ouvrage" des projets.

◆ Or, la tendance reste la concentration des pôles de rayonnement dans les centres urbains qui ont les moyens d'assumer la maîtrise d'ouvrage de projets mobilisant une équipe de professionnels reconnus.

◆◆ Le CIADT est, semble-t-il, conscient de cette tendance qui reproduit en région les mécanismes dénoncés pour Paris. On remarque qu'il évoque, timidement, une alternative possible, à travers une subtilité qui peut échapper à une lecture rapide : les pôles doivent être "**basés sur une spécificité**".

i) Cette idée respecte bien l'esprit de la politique territoriale. Elle tend à signifier qu'une collectivité disposant de moyens limités peut, néanmoins, choisir de développer sur son territoire un pôle de rayonnement.

Selon les caractéristiques du territoire ou les opportunités qui peuvent s'y présenter, la collectivité peu fortunée fait **le choix de privilégier une spécialité, pour rassembler les partenariats nécessaires à la réalisation du projet.**

Elle acquiert, ainsi, sur un segment particulier du champs artistique et culturel une renommée et devient une référence unique et indépassable.

Surtout, elle peut **parler à égalité dans le concert des luttes de reconnaissance** et être respectée pour la pertinence de ses choix.

La "spécificité" cache, derrière le mot, une certaine idée de l'équilibre territorial.

Les villes de taille moyenne, les communautés de communes du monde rural, les communes périphériques, peuvent, comme les centres urbains, envisager de disposer de pôles de compétences spécialisées et reconnues sur le plan national ou international.

ii) A contrario, **sans cette perspective, les petites collectivités ne peuvent développer qu'une stratégie de rattrapage, faisant en petit, ce que les centres importants feront en grand.** Elles resteront condamnées à rester en dehors des dispositifs culturels lisibles au niveau national.

◆◆◆ Il apparaît que cette voie de la spécificité n'est pas vraiment explicitée.

Dans son propos liminaire devant le comité stratégique, la ministre de la culture en reste à l'approche la plus commune en matière de pôles de rayonnement :

" Les pôles devront, bien entendu, s'appuyer sur les compétences existantes et reconnues dans un secteur particulier, pour les conforter et les renforcer. Ils devront être pointus dans le domaine de la création, de la formation et de la diffusion ".

Aucun signe n'est donné pour explorer la notion de spécificité, comme si la logique d'implantation des pôles de rayonnement ne faisait pas partie de la philosophie même de l'aménagement du territoire.

Les pôles seront donc là où les collectivités auront les moyens d'assumer la maîtrise d'ouvrage des projets, c'est à dire, dans les centres urbains. Le CIADT ne désigne pas vraiment d'alternative possible.

222-4 Le troisième principe : la place des régions dans le schéma culturel.

Le troisième principe identifie les régions comme niveau de concertation, dans l'élaboration du schéma culturel.

Il affirme : “ *la reconnaissance des échelles régionales et interrégionales pour une concertation partenariale entre l'Etat et les collectivités territoriales* ”.

2224-1 La proposition est en phase avec l'intérêt porté aux régions, par la “nouvelle ” politique d'aménagement du territoire.

Elle semble, aussi, être cohérente avec l'organisation administrative existante.

◆ Dans le secteur culturel, le niveau régional est opératoire pour l'administration de l'Etat.

Certes, on ne peut oublier, d'une part, que les directions régionales des affaires culturelles, services déconcentrés du ministère de la culture, sont aussi des services inter départementaux, placés sous l'autorité des préfets de départements pour les affaires qui les concernent, d'autre part, que le ministère dispose, avec les services départementaux du patrimoine et de l'architecture (SDAP), de services chargés de certaines missions patrimoniales et architecturales, au niveau départemental.

Toutefois, il reste admis que l'échelon de référence de la déconcentration est constitué par les DRAC.

L'Etat peut, à bon droit, considérer, comme il est écrit dans l'énoncé du troisième principe que “*l'échelle régionale est la plus appropriée pour mener à bien cette concertation destinée à construire, de manière partenariale, une stratégie de développement culturel finalisée dans le cadre de conventions de développement culturel* ”.

◆ ◆ Par ailleurs, l'entrée par la décentralisation semble aussi pertinente.

Les Conseils Régionaux ont progressivement investi le secteur culturel, par des interventions diversifiées, en toute autonomie ou en relation avec l'Etat et les autres collectivités.

En phase avec les orientations politiques, cohérent avec les dispositifs opérationnels, le troisième principe semble aller de soi et ne guère poser de difficultés par rapport à notre sujet.

◆ ◆ ◆ On remarque toutefois, que l'évidence a ses limites.

Un indice révélateur est apporté par la disparition d'un paragraphe du texte initial du CIADT de décembre 1997 que l'on ne retrouve plus dans la version diffusée aux préfets, en juillet 1998 (cf.: annexe de la circulaire du 1 juillet 1998 aux préfets de la ministre chargée de l'aménagement du territoire).

Ce paragraphe disparu n'est pas anodin pour notre sujet.

Il précisait : “*plus que dans d'autres secteurs de l'administration publique, la concertation entre les partenaires est nécessaire, parce que l'Etat n'est, en matière culturelle, qu'un acteur parmi d'autres même si la fonction d'incitation et de références qu'il remplit est essentielle* ”.

Cette affirmation, évanouie, est politiquement importante puisqu'elle reconnaît, en interministériel, les limites du “leadership ” de l'Etat dans le secteur culturel.

Elle appelle surtout une redéfinition, explicite et réfléchie, des relations entre l'Etat et les collectivités, au moment où s'engage la concertation sur le schéma culturel.

La disparition du paragraphe et les implications qu'il sous-entend, indiquent probablement que le troisième principe n'est pas aussi transparent qu'il n'y paraît.

2224-2 réflexions critiques

La réflexion critique peut porter sur trois points :

- 1) Les limites du rôle de l'Etat dans la concertation,
- 2) les limites du rôle des Régions,
- 3) l'absence de dispositifs élaborés de partenariat.

22242-1) Les limites du rôle de l'Etat.

L'Etat, "*acteur culturel parmi d'autres*" engage une large concertation pour définir un schéma à vingt ans qui mettra en œuvre ses choix stratégiques.

◆ Or, la pertinence de ces choix va dépendre des décisions prises, en toute autonomie, par les collectivités les plus engagées dans les politiques culturelles.

Autant dire que l'Etat se lance dans une opération concernant les vingt ans à venir, sans aucune garantie d'opérationnalité.

Faute d'avoir déterminé, au préalable, ses pouvoirs spécifiques et les dispositifs pertinents qu'il pourrait mettre en œuvre dans ses relations partenariales avec les collectivités, l'Etat se met en position de faiblesse.

◆◆ Au principe "qui paye, décide", l'Etat ne répond ici que par un souci de concertation qui ne lui garantit même pas de conserver le rôle de "symbole" de la politique culturelle que ses vingt dernières années lui avaient assuré.

Seul, le domaine patrimonial, avec le dispositif législatif qu'on lui connaît, résistera, peut être, à cette dynamique de concertation mal préparée.

Dans les autres domaines, **l'exigence du partenariat que recèle l'idée même de schéma supposera, logiquement, que l'Etat se repose la question de ses responsabilités spécifiques**, au-delà de la reconduction des mécanismes traditionnels de la déconcentration par disciplines artistiques

◆◆◆ **Il y a là une forme d'illusion d'optique** qui fait oublier que le monde existe.

Par exemple, comment penser une politique de développement territorial intégrant un volet culturel lorsque l'on repère que dans une région composée de 2281 communes, les crédits du ministère de la Culture se répartissent seulement sur 7,5% d'entre elles, et que la Drac n'a de relations régulières qu'avec une soixantaine de maires, soit à peine 3% des communes.

Cette région n'ayant rien d'exceptionnel, il serait illusoire d'imaginer que l'Etat puisse concevoir, seul et pour tous, le contenu et les modalités futures de mise en œuvre des projets culturels.

Il ne peut pas non plus se concentrer sur quelques projets remarquables laissant l'immense majorité des collectivités dans la pénombre des cultures locales sans qualité.

22242-2) les limites du rôle des Régions

L'échelle régionale et interrégionale est posée comme structurante.

On peut donc penser que les Conseils régionaux auront leur rôle à jouer dans la structuration, l'ossature, pourrait-on dire, des politiques culturelles publiques.

Il est possible que certains conseils régionaux s'en félicitent. Il est à craindre que d'autres se révèlent plutôt méfiants.

♦ Globalement, on sait que les régions pèsent entre 2% et 3% des dépenses culturelles publiques, contre 50% ou plus pour les communes.

On connaît des exemples où le budget culturel de la collectivité régionale ne permettrait même pas de couvrir le poste des salaires de la maison d'opéra de la ville centre.

En acceptant le rôle de grand organisateur des équilibres culturels sur le territoire régional, les Conseils Régionaux pressentent, parfaitement, qu'il leur faudra apporter plus que les bonnes paroles de circonstance qu'impose toute démarche de concertation.

♦♦ Ils seront rapidement happés par la question des dépenses de centralité culturelle, et, harponnés par les questions de solidarité.

i) Les grandes communes "centres" n'auront aucune difficulté à plaider le caractère régional sinon interrégional des structures traditionnelles du type conservatoire, écoles d'art, musées, orchestre, scène nationale...

Elles feront apparaître les déséquilibres de financement que les dispositifs actuels de partenariat institutionnel ne peuvent contribuer à résorber.

ii) Les maires dynamiques de la ruralité ou des périphéries urbaines plaideront pour obtenir un soutien significatif de la Région, sans lequel ils ne pourront espérer développer des activités culturelles décentes sur leur territoire.

Il n'est donc pas certain que la mise à plat de la situation culturelle au niveau régional, ce que le CIADT appelle "*fixer les grandes lignes du développement culturel en région*" soit sans risque pour les conseils régionaux. Certains y verront même un cadeau empoisonné.

22242-3) L'absence de dispositif institutionnel pour le partenariat.

Dans sa préoccupation de recomposer le territoire, le CIADT de décembre 1997 avait pris la précaution de promouvoir de "*nouveaux outils de coordination*" : les "*agglomérations*", "*les pays*", "*les systèmes de péréquation financière*" (cf. : fiche 1 du CIADT, p.4).

Dès qu'il s'agit du secteur culturel, cette préoccupation pour les dispositifs concrets de partenariat devient moins évidente.

Le troisième principe affiche une volonté stratégique, sans se donner les moyens de la rendre opératoire.

Le troisième principe dit : "*cette stratégie est destinée à fixer les grandes lignes du développement culturel en région, à organiser la cohérence de l'offre culturelle en veillant aux zones faiblement pourvues, à renforcer les complémentarités entre les structures, et la coopération entre les collectivités territoriales permettant une meilleure irrigation du territoire et une économie de moyens*".

♦ Reprenons les objectifs.

" *Veiller aux zones faiblement pourvues* " : cela signifie que des territoires peu fortunés bénéficieront du soutien des autres collectivités, département et région, ainsi que de l'Etat.

A un niveau primaire de la gestion des fonds publics, on est conduit à penser que **la solution est dans l'attribution de subventions** aux collectivités les moins bien pourvues.

Il s'agit là d'une situation peu satisfaisante.

i) Le **premier risque** est celui de l'émiettement des subventions culturelles, ce que l'on appelle le **saupoudrage**, pour éviter de le qualifier de clientélisme.

Ici, le subventionneur ne fait que **contribuer à la politique culturelle de l'autre**. Il ne peut revendiquer une politique spécifique. **Il ne peut s'affirmer comme acteur d'une stratégie de développement, pour ne rester qu'un simple guichet.**

ii) Le **second risque** est que l'attribution régulière de subventions ne s'accompagne pas d'un **contrôle de la politique suivie** par les bénéficiaires.

Il y a quelque temps, **la solution était fournie par la création d'associations ad hoc**. Les collectivités apportant une contribution financière suivaient l'évolution du projet en s'assurant une **présence dans les instances dirigeantes** de l'association gestionnaire.

L'organisme subventionneur avait les moyens institutionnels d'**inscrire** les orientations de **sa politique culturelle** dans un cadre de partenariat avec les autres pouvoirs publics, parties prenantes de la gestion de l'association.

Ce dispositif a subi les critiques que l'on sait. Il est maintenant craint par les élus comme par les représentants de l'Etat.

Mais, la chasse aux associations para administratives n'a **pas été suivie d'une recherche de solution alternative**. Les GIPC sont restés exceptionnels et les établissements culturels locaux n'ont pas vu le jour.

Cette absence d'outils de partenariat institutionnel se révèle maintenant préjudiciable au développement de politiques de coopération entre les pouvoirs publics, dans le secteur culturel.

La concertation sur la solidarité avec les "zones faiblement pourvues" ne peut que se heurter à ce manque d'outils de partenariat.

♦♦ De même, l'objectif **de renforcer les complémentarités** entre les structures culturelles a peu de chance d'aboutir **sans des dispositifs institutionnels pérennes de partenariat**.

Les accords seront partiels et aléatoires. Ils seront le plus souvent difficiles à conclure dans la mesure où les calendriers prévisionnels des structures culturelles importantes sont rarement les mêmes que ceux des petites associations des quartiers ou du milieu rural. La question essentielle de la collaboration entre les unes et les autres se heurtera à ces contraintes de rythmes dans la réalisation des projets.

Le troisième principe pose le principe de la concertation, alors que les instruments de la collaboration sont limités.

Le **CIADT** n'apporte **pas la pièce manquante** au puzzle du partenariat dans le secteur culturel.

♦♦♦ De surcroît, la **coopération intercommunale** évoquée par le texte du troisième principe n'apparaît **pas comme une véritable perspective**.

On verra, en effet, que **le texte de loi** visant à modifier la loi de 1995, présenté en juillet 1998 à l'Assemblée Nationale, **ne mentionne pas la culture** dans les compétences des futures agglomérations.

Le projet de loi sur la coopération intercommunale, quant à lui, se limite, pour l'essentiel, à la gestion et à l'animation d'équipements culturels.

♦♦♦♦ **Que reste-t-il, dans le troisième principe, comme possibilité pour dépasser le stade des bonnes intentions ?**

La solution évoquée par le texte est simplement celle des **conventions de développement culturel**.

Le dispositif contractuel entre l'Etat et les collectivités, qui est évoqué par le CIADT, n'est, **en aucune manière, un outil de gestion** des subventions publiques. Il reste mal adapté aux enjeux du partenariat.

Il est d'ailleurs conçu pour être **limité dans le temps** alors que **les objectifs** affichés par le schéma réclament **une pérennité**.

Il n'y a donc aucune innovation, sur la question essentielle du partenariat entre les pouvoirs publics.

On en reste à la gestion de l'existant, en évitant, plus ou moins habilement, de poser la problématique du partenariat, préalable pourtant indispensable pour répondre aux orientations générales du CIADT, dans le secteur culturel.

222-5 Le quatrième principe: les relations entre les pouvoirs publics et les organismes culturels.

Le quatrième principe de l'élaboration du schéma porte sur les relations entre les pouvoirs publics et les organismes culturels.

Il s'énonce ainsi : “ **la contractualisation, au cas par cas, entre l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes culturels sur les objectifs qui leur sont assignés en matière de service public culturel et d'action territoriale** ”.

◆ Du point de vue de la politique d'aménagement du territoire, on note immédiatement que les **objectifs territoriaux seront intégrés aux contrats. Ils font partie des exigences** que l'Etat impose aux organismes culturels.

De plus, les **collectivités territoriales sont concernées par la contractualisation.**

Ces affirmations semblent **lever les interrogations** évoquées dans l'analyse des principes précédents.

◆◆ On remarque, cependant, que **le propos sur la contractualisation des objectifs territoriaux est peu précis.**

La contractualisation se **fera "au cas par cas" et, surtout, les orientations générales** du CIADT ne sont pas rappelées.

Il n'est pas dit, **ni ici ni plus tard, que les contrats devront répondre, strictement, aux objectifs de développement durable, de géographie solidaire, de démocratie participative, d'attractivité des systèmes urbains...**

◆◆◆ L'expression “*objectifs territoriaux*” peut cacher des conceptions différentes de la place de la culture dans l'aménagement du territoire.

Il apparaît, donc, nécessaire d'appréhender **plus finement** la signification de ce quatrième principe, sous l'angle de sa **cohérence avec les orientations** de la “nouvelle politique d'aménagement du territoire”.

Cet examen est d'autant plus important que la conception particulière du quatrième principe sera **reprise par la commission de la production** de l'Assemblée Nationale, au moment du débat sur la loi modifiant la loi de 1995. **Elle sera, en quelque sorte, validée par la représentation nationale.**

◆◆◆◆ L'intention affichée par le quatrième principe est assez perceptible : **l'Etat ne dispose pas, en matière culturelle, d'un lourd appareil sous son autorité directe**, hormis ses propres services et quelques établissements publics. Au sens strict, le service public de la culture est très limité.

De plus, le CIADT admet que "*la localisation des grands établissements culturels est aujourd'hui largement déterminée*".

L'Etat ne peut guère mettre en œuvre, directement, la politique culturelle qu'il veut développer. Il **dépend de ses partenaires**, via les **subventions** accordées aux organismes culturels ou aux collectivités.

On comprend aisément que la **contrepartie** de ce soutien soit le **respect**, par les bénéficiaires, des **orientations définies par l'Etat**. La forme la plus élémentaire de cette relation est **le contrat qui établit les responsabilités et les engagements de chacun des partenaires**.

Le texte du CIADT en donne le cadre : "Le schéma fixera les grandes lignes de la charte de service public de la culture prévue par le ministère. Cette charte se traduira pour chacune des institutions ou structures par des contrats d'objectifs territoriaux".

Ce cadrage n'est **pas très rigoureux** : il ne s'agit que des "**grandes lignes**", sans autre précision.

De plus, il est fait référence à la "*charte de service public de la culture*" alors que, dans le contexte, on devrait plutôt parler de "**charte des missions de service public**".

Compte tenu du **faible nombre** de structures culturelles gérées par l'Etat et de **l'importance des structures privées subventionnées** par l'Etat, la qualification de "service **public**" est probablement **inadaptée**, sinon risquée.

En fait, le quatrième principe se contente de renvoyer aux **propositions du ministère de la culture**, qui sont censées indiquer comment l'Etat peut concrétiser ses ambitions **via** des organismes culturels, **structurellement indépendants** de lui.

◆◆◆◆ L'examen doit alors se porter vers le dispositif prévu par le ministère de la culture.

La proposition de charte des missions de service public a été présentée en février 1998 par la ministre de la culture, puis publiée, dans sa version définitive, dans la lettre d'information du ministère de décembre 1998.

Elle fait suite à une longue réflexion, souvent critique, des services du ministère de la culture, eux-mêmes, sur la réorganisation des directions de la musique et du théâtre.

Il faut, d'abord, dire qu'il s'agit d'une **charte établie sinon octroyée** par l'Etat qui **marque sa position** par rapport aux professionnels du spectacle vivant subventionné.

Il faut, ensuite, rappeler que la charte identifie **quatre responsabilités** pour les équipes aidées par l'Etat : une responsabilité **artistique**, une responsabilité **territoriale**, une responsabilité **sociale**, une responsabilité **professionnelle**.

La responsabilité **artistique** est la première responsabilité énoncée par la charte.

On note en particulier que "*les programmations et les activités doivent accorder une attention prioritaire et une place essentielle à l'actualité des différents courants artistiques et des débats esthétiques, qui animent les artistes et leur production*".

La responsabilité artistique des structures est "*de développer la permanence artistique dans les entreprises*, de même qu'elle signifie également l'ouverture à d'autres disciplines, comme la danse et les musiques actuelles, que celles qui sous tendent naturellement l'action des établissements."

Le texte n'ignore pas les enjeux de l'aménagement du territoire. Il sait, en tout cas, les annoncer. La permanence artistique résout les contradictions puisqu'elle signifie, aux yeux de la charte, "*la présence constante, perceptible au sein des lieux de spectacles vivants et donc au cœur de la cité et de la vie collective, d'artistes en recherche, en travail, en dialogue avec la population.*"

Cette orientation est intéressante pour notre sujet. Elle ouvre la voie à l'intégration de projets artistiques dans la vie de la cité.

Il est cependant nécessaire de **vérifier si le dispositif de la charte est cohérent avec les objectifs de la politique d'aménagement** et de développement du territoire.

La réflexion portera sur trois points :

1-La charte et les missions territoriales des organismes culturels

2-La charte et les missions sociales

3-Les limites de la charte et la conception de l'aménagement culturel du territoire.

2225 – 1 – La charte et les missions territoriales

♦ Dans la première mouture de février 1998, la charte affirme nettement : "*le rayonnement territorial de la structure doit être le souci constant qu'elles que soient les formes qu'il adopte*".

Dans la version définitive de décembre, l'énoncé est plus partenariale : "*l'étendue géographique et le degré de la responsabilité territoriale d'une équipe ou d'une structure artistique dépendent des engagements respectifs des partenaires publics qui la soutiennent*"

La réflexion sur le partenariat s'arrête sur cette phrase sibylline, qui, pourtant, va dans la bonne direction par rapport à notre sujet.

♦♦ Le texte de la charte est, surtout, attentif aux **difficultés d'accès** d'une partie de la population, du fait de **son éloignement géographique**.

La responsabilité territoriale des organismes culturels passe, alors, par l'idée de "**faciliter les déplacements collectifs**".

Il leur est, aussi, recommandé de "*ne pas hésiter à sortir*" **de leurs murs avec des formes adaptées, ou encore, en collaborant avec d'autres organismes comme les théâtres de villes, les centres culturels, les associations de spectateurs, les festivals**".

On observe que le texte de la charte associe, à la fois, les **propos les plus généraux et les recommandations les plus prosaïques, du moment qu'elles demeurent dans le champ strict de la reconnaissance culturelle**. On aura remarqué la référence, non pas aux associations en général, mais aux associations de spectateurs !

♦♦♦ Le texte se prolonge par une affirmation qui légitime la politique d'aménagement du territoire dans le secteur culturel, sans pour autant prendre d'engagements trop précis :

i) Dans la version de février 1998, on peut lire :

"L'attention active à une offre artistique équitabile et régulière sur un territoire est l'une des missions les plus fondamentales qui justifie le soutien de l'Etat au fonctionnement d'institutions dont le poids structurel est parfois critiqué."

Dans la version définitive, le sens est conservé, avec les nuances qui conviennent :

"l'attention portée à une offre artistique équitable sur un territoire, et un service régulier offert à sa population, est l'une des missions fondamentales qui justifie le soutien de l'Etat au fonctionnement des institutions du spectacle vivant".

(L'attention n'est plus active, et le poids structurel n'est plus critiqué!)

ii) La formulation est telle que l'on doit penser que la question du territoire est approchée uniquement à **partir de l'offre artistique de la structure.**

Le territoire est simplement **un espace de rayonnement**, plutôt une carte de géographie, sur laquelle l'offre de la structure doit se répartir de manière *"équilibrée et équitable"*.

On garde, ainsi, le sentiment que **l'objectif premier** reste de **faire connaître aux consommateurs présents sur le territoire, les spectacles gérés par la structure.**

La structure doit rester ce qu'elle est, et **faire ailleurs ce qu'elle fait dans ses murs.** Elle doit simplement ne pas **négliger les consommateurs potentiels** de son environnement géographique.

Le fleuve des arts ne coule que dans un sens. Il irrigue le territoire mais n'y prend pas sa source.

◆◆◆ Il reste un paragraphe de la responsabilité territoriale apparemment mieux adapté :

"les entreprises soutenues par l'Etat doivent être perçues et utilisées par la population, à commencer par les jeunes, les étudiants, les groupes d'amateurs, les relais d'opinion, comme des lieux de savoir de documentation et d'information".

La référence à la notion de "population" est positive. Elle renvoie aux responsabilités publiques qui s'exercent sur un territoire.

A bien y regarder, cette consigne de la charte ne tient pas ses promesses, car elle utilise le **terme clé de "population" à contre sens.**

i) On ne peut pas ne pas remarquer que **l'assignation générale est brouillée par la liste empirique des "populations" citées : étudiants, amateurs, relais d'opinion...**

Il y a, ici, confusion dans l'usage du terme "population", appliquée aux politiques publiques. Mis à part, peut-être, les "étudiants", les autres catégories ne correspondent pas à des "populations" significatives d'enjeux territoriaux. La phrase se réfère seulement **aux différents publics sensibles à l'offre culturelle** traditionnelle.

ii) Elle **omet, surtout, de rappeler aux organismes culturels signataires de la charte que la question des inégalités culturelles ne relève pas du seul secteur culturel. Elle ne peut se résoudre dans la seule abstraction des "publics". Elle ne peut évoluer que dans le cadre de politiques globales sur les territoires prioritaires.**

Elle évite, ainsi, d'exiger des organismes culturels qu'ils s'intègrent dans les programmes territoriaux, où la culture n'est qu'un volet parmi d'autres, qui doit s'adapter et se mouler dans la cohérence de l'ensemble des interventions publiques.

La phrase se limite à l'approche classique de la conquête de nouvelles clientèles, qu'il convient d'intéresser aux activités de l'organisme culturel. Elle n'évoque pas les programmes de développement territorial, qui, seuls, peuvent légitimer l'emploi du terme "population".

En définitive, la charte **utilise à faux la notion de mission territoriale**, puisqu'elle ne fait pas des collectivités ses premiers interlocuteurs, alors qu'elles assument la responsabilité de maîtres d'ouvrage des politiques publiques de développement territorial.

2225 -2 La charte et la responsabilité sociale

♦ Curieusement, c'est dans **l'énoncé de la responsabilité sociale** que la problématique (territoriale) de la population se trouve bien **évoquée**.

“ La responsabilité sociale s'exprime d'abord à travers le principe d'un rapport à la population dans son ensemble avant de s'incarner dans la relation à un public ”.

Mais, cette réflexion, de bon aloi pour notre sujet, apparaissait dans la première version de la charte. Elle disparaît dans la version définitive, sans que les conséquences en soient tirées.

♦♦ On repère, ensuite, une **première indication précieuse** pour situer la place que la charte accorde au problème des **inégalités culturelles**.

La version définitive dit :

*“La responsabilité sociale s'exerce, au-delà des relations que chaque organisme entretient avec le public le plus fidèle, par tous les modes d'action susceptibles de modifier les comportements **dans cette partie largement majoritaire de la population** qui n'a pas pour habitude la fréquentation volontaire des œuvres d'art. ”*

i) Le lecteur peu assidu comprendra par-là qu'il existe deux catégories de public : le public **fidèle** et le public **ne fréquentant pas les œuvres de l'art**.

Cette lecture est erronée. Une troisième catégorie apparaît, subrepticement, quelques lignes plus loin. Le paragraphe précise ainsi : ***“la responsabilité sociale s'exerce, également, à l'égard des personnes exclues.. ”***

Le terme "également" est difficilement compréhensible dans la succession des propos, d'autant que cette troisième catégorie pose réellement le problème des inégalités culturelles.

Nous pensons, alors, nécessaire de donner la première version de la charte, qui était plus directe dans sa visée idéologique.

ii) La version de février 1998 disait :

*“La responsabilité sociale s'exerce—au- delà des relations de familiarité que doit entretenir chaque structure avec **“son public” le plus fidèle-** par tous les modes d'approche et d'action susceptibles de modifier les comportements de **cette partie largement majoritaire de la population, ni exclue socialement** ni déjà engagée culturellement ...”*

Cette première version est sans ambiguïté : la charte demande aux structures culturelles de **concentrer leurs efforts sur le public, "non exclu socialement"**, qui est socialement et culturellement proche du public fidèle.

La mission dite sociale reste pragmatique. Elle évite de prendre à bras le corps les problèmes de distance sociale, de ruptures culturelles que manifeste la très grande majorité des citoyens, vis à vis des organismes subventionnés. **Elle n'aborde pas, au fond, la question des "inégalités sociales et culturelles"**.

Entre les deux versions de la charte, le propos n'a pas changé. Seule la forme, trop brutalement rétrograde, est modifiée.

♦♦♦ Néanmoins, certains bons esprits pourraient penser que la mission sociale **isole les "exclus"**, (qui sont devenus des "personnes" et non plus des "populations" ou des "publics"), **pour mieux opérer une discrimination positive**.

Reprenons la phrase concernant les "personnes exclues" : *“La responsabilité sociale s'exerce également à l'égard des personnes exclues pour des raisons éducatives, économiques ou physiques. Il est aujourd'hui du **devoir civique** de chacun des organismes culturels bénéficiant de fonds publics de prendre une part dans l'atténuation des inégalités”.*

i) La charte donne, ainsi, le sens politique de l'action à conduire. Il s'agit d'une affaire sérieuse où les professionnels doivent prendre conscience de leurs devoirs civiques, d'autant plus que leur mobilisation est faible par rapport à l'importance des enjeux.

Prise au pied de la lettre, cette phrase est cohérente avec les objectifs de la lutte contre les inégalités, tel que l'évoque le CIADT.

ii) **Pourtant, ces trois lignes pour les exclus sont difficilement acceptables.** La charte ne peut se contenter des mots sans faire les gestes.

Le "devoir civique" ne peut pas être la raison de l'intervention des organismes culturels auprès des "personnes exclues".

Pour le dire plus nettement, si les organismes culturels envisagent d'intervenir dans les quartiers en difficulté, auprès des populations prioritaires, par "devoir civique", **surtout qu'ils ne le fassent pas !** Il n'est pas concevable que la question des inégalités culturelles se résolve par l'envoi, dans les quartiers, de "dames patronnesses" de la culture.

La politique culturelle dans les zones prioritaires est une affaire complexe qui suppose des volontés fortes, une motivation sans faille, des méthodes de travail subtiles. Il n'y a de place, ici, que pour **le respect des cultures des habitants** et le dialogue sans faux-semblants, ...pas pour le devoir civique.

iii) Le paragraphe sur l'exclusion n'est pas aussi positif qu'il n'en a l'air. Il traduit plutôt un effet de cécité et **d'ignorance du travail accompli par les opérateurs culturels qui interviennent déjà dans les quartiers prioritaires**, en marge des organismes culturels relevant de la charte.

A moins qu'il n'exprime une position politique déterminée dont la cohérence serait à rechercher dans **la volonté d'imposer des formes culturelles préétablies, traduisant une vision figée de la place des arts dans l'évolution sociale**, ce qu'exprime assez bien l'idée de "démocratisation de la culture".

iv) On peut, à cet égard, pointer **une autre expression douteuse.**

Le lecteur se rappelle que l'objectif de la mission sociale est de "*modifier les comportements*" des individus.

On ne peut pas oublier qu'il s'agit des comportements "culturels" d'individus libres et responsables. On devrait, ainsi, lire que **l'Etat considère comme relevant de l'intérêt général de modifier les goûts des consommateurs de culture.**

Dans une démocratie de citoyens libres, **cette perspective n'est pas légitime.**

L'Etat peut, certes, se donner la mission de favoriser l'accès de tous aux différentes formes d'art. Pour autant, donner des instructions pour que le comportement des citoyens, en matière d'art, soit modifié, il y a un pas qu'il serait préférable que l'Etat ne franchisse pas.

2225 - 3-Les limites de la charte et la conception de l'aménagement culturel du territoire.

Il n'est pas aisé de formuler les limites de l'approche proposée par la charte tant **elle respire l'évidence et le bon sens.**

On peut toutefois tenter de cerner la **logique du raisonnement**, pour en saisir **les faiblesses.**

♦ **Le point de départ est** que l'organisme culturel **préexiste à la définition** même de la politique d'aménagement du territoire. La compétence artistique est donnée en préalable et sert de base à la reconnaissance de l'organisme par le ministère de la culture.

Dès lors, l'organisme contractualise son action sur le territoire **à partir des références artistiques qui sont les siennes.**

Cette logique est, implicitement ou non, celle qui préside à la conception de la politique d'aménagement culturel du territoire.

♦ ♦ Cette approche a des cotés positifs : les **références** artistiques défendues par l'organisme missionné **seront plus largement connues, et probablement mieux appréciées.**

Cette situation permettra l'**élargissement du cercle des "connaissants"**, tout en apportant satisfaction au cercle des connaisseurs.

Il est même probable, comme aime à le rappeler Hoggart, qu'au-delà des connaisseurs, de **nouveaux adeptes** issus de groupes sociaux ne fréquentant guère la culture légitime, pourront, **dans leur trajectoire personnelle**, trouver une réponse à leurs préoccupations.

Pour ceux là, la politique tarifaire, la diffusion en rase campagne, les ateliers d'amateurs seront reconnus et assimilés. Ces activités répondront à une **demande exprimée par les citoyens.** La politique publique aura des échos auprès de ceux qui ressentaient des obstacles à l'accès à la culture.

En ce sens, la démocratisation de la culture a toujours un impact qui peut justifier la politique suivie.

♦ ♦ ♦ Cette approche appelle, toutefois, **des observations.**

La **relation** entre l'organisme culturel et les populations concernées est à **un seul sens.**

i) Elle est construite sur les compétences de spécialistes d'une discipline, et, de fait, se donne pour acquis le champ des œuvres et leur hiérarchie.

Il est simplement demander aux habitants de consommer, c'est à dire **d'apprécier, les valeurs** esthétiques proposées par l'organisme compétent.

Dans cette logique, la politique publique garde l'espoir que les populations qui **assisteront aux spectacles, "modifieront leur comportement"** pour reconnaître leurs insuffisances en adhérant aux propositions artistiques, de qualité, de l'institution culturelle missionnée.

ii) Par rapport à notre sujet, il faut, surtout, noter que, dans la conception de la charte, le **référentiel de ce qui, d'un côté, fait art et, de l'autre, vaut seulement comme pratiques sociales, est donné à la population.** La charte veille bien à ne pas indiquer la nécessité d'un autre regard, porté par exemple, par des processus de dialogue, conformes aux objectifs de démocratie participative.

Ainsi, l'approche de la charte, faute de poser les problématiques, ne fait que **conforter un rapport de domination univoque**, au nom d'une conception mal définie de l'universalité de la "culture".
La contractualisation va de l'artistique au territoire. Elle relève de ce qu'on pourrait appeler la "contractualisation linéaire".

♦ ♦ ♦ Il ne serait pas raisonnable d'avoir **l'illusion que cette approche répond aux enjeux de la politique d'aménagement du territoire.**

i) L'opérationnalité de la charte se limite aux populations qui sont disposées à entrer dans le jeu. On ne rappellera pas ici les statistiques sur les pratiques culturelles des français. Il faut simplement les garder en mémoire pour se convaincre que la **question des inégalités culturelles ne peut être pensée dans le registre de la contractualisation linéaire.**

Au-delà des "connaissants", susceptibles de formuler une demande de culture, il y a **la masse du silence et du rejet qui reste le véritable enjeu de la politique publique de l'aménagement du territoire dans le secteur culturel.**

L'approche de la charte voit alors **sa limite** apparaître. Son **impact sera réduit par les effets de résistance** et de dénégation de la **majeure partie de la population.**

ii) On sait mieux, aujourd'hui, à travers de multiples expériences, que les rapports à la culture **doivent être construits sur l'équilibre des apports symboliques, où celui qui reçoit est aussi placé en position de donner, où les frontières de l'œuvre ne sont pas données d'avance.**

La priorité devient, alors, de favoriser une relation interactive entre l'organisme culturel et les populations concernées par les politiques publiques, sur le territoire de projet.

Cette **contractualisation interactive** suppose un autre regard sur les références culturelles des habitants et leurs potentialités. Ces références ne peuvent plus être perçues comme de **simples rejets d'une pratique sociale pauvre et stéréotypée.**

Il convient de les prendre au sérieux et de rechercher les actions permettant de les valoriser et de les associer, sans faux-semblants, au registre évolutif de la culture universelle.

iii) Cette réflexion générale sur les **limites de l'approche** de la charte prend, aujourd'hui, une actualité concrète dans un domaine particulier comme celui des **musiques amplifiées.**

Longtemps, la doctrine a été de considérer ces musiques uniquement comme des **pratiques sociales des jeunes**, ne pouvant, **en aucune façon**, s'inscrire dans les **référentiels artistiques** des institutions culturelles.

La question de **l'accès à ces cultures** des musiques amplifiées n'était **même pas posée**, ou, lorsqu'elle l'était, c'était uniquement pour conduire les jeunes vers des voies culturelles plus saines et plus sérieuses.

De ce point de vue, par exemple, la **contractualisation** de l'Etat avec **les scènes nationales** n'a **jamais concerné**, les **débats esthétiques sur ces musiques**. Elles étaient des **pratiques sociales culturellement pauvres**. Elles devaient le rester, quitte à regretter cet engouement inexplicable des jeunes pour ces formes dégénérées de la véritable culture.

On sent poindre maintenant une évolution. Les institutions culturelles **reconnaissent**, pour certaines d'entre elles, la **présence d'œuvres singulières** dans ce **bouillonnement** de pratiques sociales.

◆◆◆◆ Il reste à **prendre la mesure de cette longue erreur historique** de la politique culturelle publique.

L'approche des politiques publiques culturelles, au contact d'une population donnée, sur un territoire donné, oblige à penser que **les frontières entre les pratiques sociales et les œuvres de l'art et de l'esprit ne sont pas rigides ni fixées une fois pour toutes.**

Dès lors, la politique culturelle publique doit envisager un renversement de l'approche. Elle ne peut se contenter de la "contractualisation linéaire" ; elle doit évoluer vers une "contractualisation interactive".

La population devient première, non comme "futur public" mais comme finalité de la politique publique. **Le volet artistique et culturel s'ajuste au projet global concernant le territoire.**

L'organisme culturel missionné devient, alors, **opérateur de politiques publiques**. Il agit de sorte que les populations concernées **nourrissent de leurs pratiques sociales, la dynamique artistique**, dans un rapport véritablement interactif entre les spécialistes et les habitants.

L'enjeu serait aujourd'hui d'ouvrir la voie aux **formes interactives** de contractualisation, de soutenir les méthodes **d'intégration de la culture dans les projets de développement du territoire**, sans en rester à la seule vision de l'aménagement culturel du territoire.

Le CIADT de décembre 1997 en a conscience. C'est pourquoi il propose un **cinquième principe qui répond aux objectifs de la contractualisation interactive.**

222-6 Le cinquième principe: l'intégration de la culture dans le développement territorial.

Le cinquième principe de l'élaboration du schéma mérite une attention particulière.

Il est, en effet, **presque parfaitement** respectueux des orientations générales du CIADT. En ce sens, à quelques éléments près, il pourrait logiquement devenir le **principe premier englobant** tous les autres principes qui s'en déduisent.

Pourtant, **ce n'est pas le cas** : il n'est que cinquième dans une liste de sept. Dans la version de la circulaire envoyée aux préfets le 1 juillet 1998, il est réduit à son seul titre, ce qui lui fait perdre une grande part de sa signification. Dans le projet de loi LOADDT, il est totalement absent.

La question **est, alors, de comprendre le paradoxe : pourquoi le principe d'élaboration du schéma culturel le mieux à même de répondre aux orientations politiques du CIADT est-il progressivement éliminé de la réflexion de l'Etat ?**

Nous ferons, **d'abord, une présentation du cinquième principe** avant de formuler les **limites de son application**.

2226- 1- Une approche inversée par rapport à l'aménagement culturel du territoire.

On s'arrêtera, d'abord, sur l'intitulé du cinquième principe, avant d'examiner les détails donnés par le CIADT, mais non repris par la circulaire du 1 juillet 1998.

22261-1-L'intitulé est le suivant :

“L'intégration de la dimension culturelle, dans le cadre des politiques territoriales de développement, mises en œuvre notamment au sein des pays et des agglomérations, de façon à permettre une offre culturelle de proximité”.

◆ Le texte **définit, d'abord, le cadre** : le territoire est **premier** et il n'est pas seulement un espace à remplir par la culture. Il est un **espace politique**, lieu de **responsabilité des pouvoirs publics**. **Cette approche pose d'emblée la question du partenariat entre les pouvoirs publics, particulièrement entre l'Etat et la collectivité, maître d'ouvrage du projet de développement local.**

De plus, le texte explicite le caractère **prioritaire des territoires**, pays et agglomérations. L'organisation de la **décision publique sur le territoire** prévaut sur **l'organisation du seul secteur culturel**. On ne se limite pas, ici, à l'aménagement culturel du territoire.

Si on lit bien, on perçoit que la **cartographie des priorités** sera tracée en fonction de la **politique territoriale** de développement des pays et des agglomérations. Elle **ne sera pas**, comme le laissait sous-entendre le premier principe, une **cartographie établie** sur les seules caractéristiques statistiques du **secteur culturel**.

◆◆ Le terme important est surtout celui **d'intégration**.

Les offres culturelles s'intègrent à la politique de développement.

Il faut lire, par-là, que les **offres culturelles** devront être **calibrées** pour **répondre aux objectifs globaux** de la politique publique de développement local.

Autrement dit, les **offres culturelles auront à s'adapter**, dans leur contenu et dans leurs formes, aux **enjeux de l'aménagement** du territoire. Elles **ne s'imposent plus** comme **existant a priori**, sous prétexte de "devoir civique".

Ce n'est plus l'aménagement du territoire qui est au service du développement de l'organisme culturel, pour renforcer et élargir son influence. Le cinquième principe renverse la proposition. L'aménagement du territoire est premier. La politique culturelle de l'Etat doit rechercher, à travers le schéma, est s'y adapter. L'aménagement du territoire a besoin des ressources artistiques et culturelles et les intègre à son projet.

22261-2- L'exposé détaillé du cinquième principe proposé par le CIADT de décembre 1997, donne une traduction plus opérationnelle de ce **changement d'approche**.

Trois paragraphes y sont consacrés :

“ les activités culturelles s'intègrent dans les politiques locales de développement pour recréer un environnement attractif, transformer et valoriser l'image du territoire, conforter l'idée de projet. L'action culturelle doit, en effet, localement s'exercer en liaison avec les politiques sociales, éducatives et économiques.

Il s'agit alors de faire converger projet de territoire et développement culturel. Les pays et les agglomérations sont les territoires au sein desquels cette convergence peut s'exercer.

Le schéma définira les modalités de cette convergence et moyens que l'Etat mettra en œuvre pour conforter les projets locaux et les actions de proximité. Ils pourront s'intégrer dans des modalités contractuelles ”.

Nous sortirions de notre méthode si nous tentions de débusquer les sous-entendus subtils qui traduisent la critique de la politique dominante du ministère de la culture, depuis de longues années.

Contentons-nous de constater que **les principaux référents de la nouvelle politique d'aménagement du territoire sont présents**.

◆ L'insistance avec laquelle le texte évoque les notions de projets, de développement et de territoires traduit **la revendication forte du CIADT de voir la politique culturelle de l'Etat ne pas déroger aux enjeux de la politique d'aménagement du territoire**.

Même s'ils ne sont pas repris explicitement, les objectifs de géographie solidaire de développement durable de démocratie participative semblent parfaitement pris en considération par la référence aux pays aux agglomérations et aux politiques locales de développement.

Les ingrédients nous paraissent, en tout cas, suffisants pour faire de la contractualisation des missions culturelles de nature publique une contractualisation interactive, en liaison avec les “politiques sociales, éducatives et économiques”.

◆◆ Il est cependant un **aspect qui étonne** ; il semble que le **cinquième principe vise surtout les actions culturelles de proximité**.

L'effort de partenariat demandé à la culture, l'intégration de la culture dans les politiques globales, la priorité de l'approche territoriale sur l'approche disciplinaire ne paraissent pas concerner les pôles artistiques et culturels qui faisaient l'objet du deuxième principe.

Nous gardons, alors, le sentiment que le **CIADT**, comme nous l'avons vu précédemment à propos du volontarisme et des zonages, **hésite à aller jusqu'au bout de sa logique et reste au milieu du gué, pour respecter un partage des tâches implicite**. Le texte fait bien référence à l'attractivité du territoire, mais se conclut par les seules actions de proximité.

Dès lors, le ministère de la **culture garde ses logiques de fonctionnement pour les pôles artistiques et culturels, sans se voir imposer d'objectifs d'intégration aux projets de développement local.**

Par contre, la politique d'aménagement du territoire reprend ses droits et ses ambitions propres, là où l'enjeu est local et de proximité.

◆◆◆ On comprend mieux ce découpage lorsque l'on se rappelle la **réflexion de la ministre de la culture devant le comité stratégique :**

“ A partir du moment où l'Etat n'est pas le seul financeur, il ne peut être le seul décideur et imposer un dispositif reconductible sur l'ensemble du territoire ”.

La lecture des deuxième, quatrième et cinquième principes laisse penser que le partage du “territoire ” a été réalisé entre les lignes.

Les **élus locaux** resteront maîtres des projets culturels **de proximité**, intégrés aux politiques de développement. La politique culturelle de l'administration centrale du ministère de la culture n'imposera pas sa loi et pourra même prévoir des “modalités contractuelles ” sans référence, on l'aura remarqué, à la charte du quatrième principe.

C'est la **réponse au fait que l'Etat n'est qu'un financeur parmi d'autres.**

En contrepartie, la politique culturelle de l'Etat devrait garder la haute main sur les pôles artistiques et culturels et les contractualisations au cas par cas avec les organismes culturels.

L'Etat demandera simplement aux collectivités si elles veulent s'associer, mais le projet artistique et culturel du directeur de ces structures ne sera pas soumis aux exigences du projet de développement engagé par les élus.

Les pôles évoqués au deuxième principe se trouvent alors, protégés des implications contenues dans le cinquième principe.

◆◆◆◆ Ce découpage n'est pas explicite.

i) **Il n'est pas assumé, comme choix politique**, ni par le CIADT, ni par le ministère de la culture.

Il est même probable que, dans la pratique, les DRAC seraient les premiers à émettre des réserves sur la pertinence de ce découpage des territoires de compétences.

Le découpage est, simplement, **dans l'air du temps** des relations entre les services chargés de la discussion sur le texte final du CIADT. Il n'est pas le résultat d'un débat approfondi et transparent. Il ne se lit donc que dans **les interstices du texte.**

ii) **Le cinquième principe, malgré la cohérence qu'il affiche avec les orientations générales du CIADT, reste encore timide.** L'évitement est moins prononcé mais il demeure.

Le cinquième principe ouvre une piste alternative pour les acteurs culturels soucieux de contribuer à l'aménagement du territoire. Il n'est toutefois qu'en cinquième position. Il n'est pas ce qu'il aurait pu être : le principe fondateur, autour duquel les autres principes auraient été déclinés pour garantir la primauté des approches territoriales sur les approches disciplinaires.

Mais, **à l'impossible**, nul n'est tenu. Il ne faut **pas s'étonner de cette situation** car l'affichage du cinquième principe a de **nombreuses implications que les décideurs et les acteurs ne sont pas prêts à accepter.**

Le cinquième principe a des exigences de cohérence qui fixent immédiatement les **limites de son opérationnalité.**

2226 – 2- Limites et obstacles au cinquième principe.

Le cinquième principe est cohérent avec les ambitions de la “nouvelle ” politique d’aménagement du territoire.

Il contient, aussi, **sa part d’utopie**.

Pour repérer les principaux **obstacles** à sa généralisation, nous ferons **trois réflexions**.

22262-1- Le cinquième principe suppose des pratiques élaborées de partenariat public.

♦ Le **projet global** de développement **mobilise de nombreux services** et organismes chargés de missions de service public. Les centres d’intérêt sont multiples et diversifiés, du transport au logement, de la prévention à l’emploi, du sport à l’éducation, sans oublier l’économie, la santé, l’aide sociale, la famille ou l’intégration...

Le cinquième principe postule que chaque **domaine de compétences reconnaît l’intérêt d’une approche culturelle des problèmes qu’il doit traiter**.

Le champ culturel n’est plus, alors, considéré comme un secteur à part, dont le devenir serait indifférent aux autres. **Il contribue à la réussite des actions conduites par chaque domaine, en s’adaptant à ses préoccupations**.

i) Les services chargés de l’emploi peuvent, ainsi, considérer que **l’efficacité** de leur mission serait plus **forte** si l’approche de certains **demandeurs d’emploi** comprenait un **volet culturel**. On a vu, par exemple, des **ateliers théâtre** être organisés pour conduire les demandeurs d’emploi à retrouver le sens d’une activité collective, à reconquérir la confiance en soi, à développer une dynamique personnelle.

Pour certains responsables des politiques en faveur de l’emploi, de telles **démarches** sont, souvent, des **préalables à toute tentative d’insertion** dans la vie professionnelle. Elles font partie de **la mission propre du service**, qui s’appuie, pour cela, sur les compétences de professionnels de la culture.

En terme de politique publique, il est souhaitable de penser que de telles initiatives culturelles **doivent bénéficier de la compétence des meilleurs professionnels du théâtre**. Elles doivent, donc, résulter d’un partenariat **construit avec les services** et organismes chargés de missions publiques dans le **secteur culturel**. Elles ne peuvent se contenter de collaborations avec des animateurs de théâtre dont la seule qualité serait d’être connue par les services de l’emploi chargés de mettre en place ces actions.

ii) De même, les services publics chargés du **développement économique** peuvent ressentir la nécessité d’attirer des entreprises en **vantant les atouts culturels** du territoire. Il leur faut mettre en valeur des offres culturelles adaptées aux personnels des entreprises contactées.

Là encore, le **partenariat entre services publics est nécessaire** pour que les **meilleures compétences** culturelles puissent être sensibilisées à l’objectif, pour **éviter**, a contrario, que **la promotion** économique du territoire **limite** ses ambitions à **l’évocation de produits culturels banalisés**.

Chacun a ainsi besoin des compétences des autres, et le secteur culturel ne peut se couper, par principe, ou, par crainte, des préoccupations que peuvent exprimer les autres politiques publiques. Il y va, quelque part, de **l’intérêt général**

♦ ♦ **Il demeure que de telles démarches partenariales ne sont pas aujourd’hui généralisables**.

i) Celles qui existent, **pourtant** nombreuses, sont encore considérées comme des **expériences**, innovantes et passionnantes certes, mais expériences tout de même.

Leur transmission n'est pas organisée de manière systématique. Elle repose, le plus souvent, sur un mode qui tient plus du **militantisme** que de la norme d'action des services.

ii) Il reste vrai que la **volonté de développer des projets globaux** sur le territoire se heurte, encore souvent, à **des frontières**.

Le territoire apparaît, fréquemment, comme **une cohabitation de territoires de compétences sectorielles : chacun ses populations, ses jeunes, ses familles, ses élèves, ses exclus, ses entreprises...**

La concertation prônée par les pouvoirs publics ressemble, parfois, plus à une **mosaïque de points de vue**, qu'à un véritable partenariat construit.

Dans ces conditions, le secteur culturel est rarement la préoccupation essentielle, sauf volonté explicite de l'autorité politique qui conduit la mise en œuvre du projet global.

Cette réflexion mériterait, certes, d'être confrontée à des études précises du fonctionnement du partenariat entre les services publics.

Il nous semble, toutefois, que **ce paysage général** du partenariat, nourri de démarches parallèles plutôt que de carrefours, n'est **pas propice** à l'application généralisée du cinquième principe.

iii) Pourtant, il existe des réalisations positives où cet état de fait a été dépassé. Elles sont même suffisamment nombreuses pour justifier que les politiques publiques de l'aménagement du territoire les encouragent.

Le cinquième principe reste, alors, d'actualité pour consolider les équipes culturelles qui se mobilisent pour répondre, avec un souci de qualité, aux préoccupations premières de la politique d'aménagement du territoire, que ce soit en milieu urbain défavorisé ou en milieu rural délaissé.

22262-2- La seconde limite tient au secteur culturel lui-même.

Il faut comprendre **le traumatisme** que pourrait provoquer l'affichage **politique** du cinquième principe auprès de nombreux acteurs culturels et des médias qui les accompagnent.

♦ Il s'agit, avons-nous dit, d'intégrer la culture dans les politiques de développement local. L'organisme culturel devient, donc, **"opérateur de politiques publiques"**.

Cette position **pourrait** être considérée comme **valorisante**. Elle pourrait passer pour **positive**, au moins par les revenus qu'elle procure aux acteurs culturels.

Pourtant, la perspective de devenir **"opérateur"** se **heurte**, fréquemment, à **l'idéologie de l'autonomie** de l'artiste qui fleurit dans le milieu des professionnels de la culture.

Il est vrai, aussi, que la **situation économique** et sociale du **milieu artistique** est **difficile**. Chacun voit le **risque** d'une **perte d'autonomie** que provoquerait l'intégration dans des politiques globales complexes dont **peu d'acteurs culturels connaissent les règles**.

♦♦ **Le débat est alors posé en terme "d'instrumentalisation de la culture"**.

L'art vaut pour lui-même, il n'a pas à être mis au service d'autres causes. Il n'est **pas un succédané de l'action sociale**, de la promotion économique ou de la prévention de la délinquance, tant que l'artiste ne choisit pas, lui-même, de s'investir dans ces questions.

L'art doit se développer, **en pleine liberté, sans être contraint par les exigences des commanditaires** qui ne voient que **l'efficacité du résultat** et **non la valeur esthétique** de l'intervention de l'artiste.

A la fonction "d'opérateur", répond l'incantation : " par Horus, demeure ! ".

◆ ◆ ◆ Il est certes, assez **facile**, pour les responsables de politiques culturelles, de calmer les esprits.

La crainte de l'**instrumentalisation** de la culture, par la politique publique de développement, est, en fait, **mal argumentée**.

Deux raisons évitent de lui donner trop d'importance :

i) La première est, qu'au sens strict, **tout projet culturel est inscrit dans une logique sociale**. La pire instrumentalisation est celle qui ne dit pas son nom, lorsqu'elle est organisée par le groupe social dominant qui s'approprie le projet. Tous ceux qui assistent à des vernissages ne sont pas dupes. Le procès de l'instrumentalisation est, au fond, le **procès d'un arbitraire contre un autre**.

ii) La seconde raison est que tout projet de développement local est le résultat de **longues discussions** où les partenaires expriment chacun leurs exigences.

Il revient, en particulier, et en dernier recours, au ministère de la culture et à ses services déconcentrés, d'énoncer et de défendre les critères opératoires qui garantissent un partenariat compatible avec le développement du projet artistique du directeur de l'organisme culturel.

On pourrait dire, ici, que **le culturel se négocie** entre partenaires publics, mais que **l'artistique se confie** aux professionnels compétents.

Le rôle de l'administration culturelle consiste, alors, à **valider les contractualisations qui combinent l'intérêt général du projet de développement local et l'intégrité du projet de l'organisme culturel.**

C'est sur cette base que le partenariat entre l'Etat et les collectivités aurait du être pensé par la charte, pour répondre pleinement aux objectifs de la loi sur l'aménagement du territoire.

Comme on l'a vu, cette approche n'a pas été privilégiée par la charte, même si elle finit par resurgir dans les documents de cadrage des schémas des services collectifs culturels diffusés par le ministère de la culture.

On comprend, alors, que les professionnels de la culture, en tout cas du spectacle vivant, demeurent réticents et figés, pour la plupart, sur des positions défensives.

22262-3-La troisième réflexion est plus opérationnelle.

Le cinquième principe ne peut s'appliquer **sans une professionnalisation des tâches de négociations** avec les pouvoirs publics.

Les organismes culturels, en particulier les plus innovants et les plus motivés, sont généralement des **petites structures** qui **n'ont pas**, souvent, dans leur équipe, **les spécialistes disponibles pour les longues discussions qu'impose le partenariat**.

Or, le cinquième principe suppose un **engagement fort, dans la relation** avec de nombreux interlocuteurs.

Les partenaires ne peuvent en **rester à l'ignorance réciproque**, ou plutôt, aux "a priori" qu'ils peuvent avoir l'un sur l'autre.

Par ailleurs, les services publics qui s'intéresseraient à la culture, pour atteindre leurs objectifs, ne peuvent se contenter de produits culturels **prédéfinis, "clés en main"**. **Ils demandent des prestations adaptées à leurs préoccupations.**

Pour évoluer entre ces deux écueils, les partenaires doivent **trouver le temps** de se connaître et de s'assurer que leur accord se réalise sur la base d'un **respect des compétences** professionnelles de chacun.

C'est un **partenariat de responsabilité** qui doit s'instaurer : responsabilités des choix artistiques pertinents pour l'organisme culturel, responsabilité des relations avec les populations, de la part des organismes chargés de missions de service public, dans les différents secteurs concernés.

La conduite de telles négociations contractuelles ne peut plus être laissée au hasard de rencontres improbables. Compte tenu des enjeux de la politique d'aménagement et de développement du territoire, en particulier dans les zones prioritaires, la professionnalisation des responsables chargés de mener à bien ces discussions apparaît indispensable, pour la plupart des organismes culturels.

Ainsi, le cinquième principe va de pair avec la **professionnalisation** de ce que l'on pourrait appeler la **fonction de médiation**.

La **charte** des missions de service public reste **timide** sur ce point. Le **CIADT** demeure **silencieux**.

La **stratégie** semble, ici, éviter de soulever les **problématiques** qui permettraient de donner leur force aux orientations de la politique d'aménagement du territoire. Plus qu'un compromis, nous pouvons penser que le cinquième principe ressort d'une tactique d'évitement.

En conclusion, il nous semble peu probable que l'élaboration du schéma culturel conduira à faire apparaître la nécessité de privilégier l'approche envisagée par le cinquième principe.

Par contre, on pourrait, dans le contexte, se satisfaire que cette voie reste ouverte, au moins dans le cadre de la Politique de la Ville et du milieu rural en difficulté.

Elle sera, en effet, **pleinement revendiquée** par les organismes culturels qui ont dépassé l'obstacle de l'instrumentalisation et s'investissent, déjà, dans les chantiers ouverts par les projets territoriaux de développement, en partenariat avec les autres services publics.

Ils sont **suffisamment nombreux et dynamiques** pour mériter cette attention des pouvoirs publics chargés de la culture et de l'aménagement du territoire.

On verra, toutefois, que **les parlementaires**, lors du débat sur la modification de la loi de 1995, **n'ont pas perçu la voie ouverte par le cinquième principe, et qu'ils ignoreront cette approche alternative** de la politique culturelle dans les stratégies d'aménagement et de développement des territoires.

222-7- Le sixième principe s'intéresse au patrimoine architectural.

Le texte du CIADT précise que l'élaboration du schéma culturel devra assurer *"la prise en compte du patrimoine architectural dans les stratégies territoriales et urbaines."*

"Le patrimoine architectural et urbain constitue une richesse des villes et des territoires. Sa protection et sa valorisation constituent un atout pour les villes de demain. Le schéma proposera la poursuite des mesures de sauvegarde du patrimoine dans les territoires urbains les plus menacés.

Et, au-delà des mesures de protection, l'Etat encouragera les démarches de valorisation dans le cadre de politiques globales, notamment dans le domaine de la ville."

La lecture du sixième principe nous conduit à formuler **deux remarques** :

2227-1 Patrimoine et attractivité des systèmes urbains.

L'exposé des motifs est cohérent avec les orientations générales du CIADT.

♦ L'accent est mis sur les **systèmes urbains** et leur attractivité. Le patrimoine architectural est une marque de reconnaissance des histoires spécifiques des grandes villes européennes. Comme le souligne le SDEC, maintenir la présence des architectures du passé est un antidote à l'évolution anonyme des mégapoles.

Le CIADT insiste, à cet égard, sur la nécessité de préserver *"le modèle urbain européen dans son organisation interne (mixité, centralité, patrimoine)."*

Dans cette logique, les principes généraux du CIADT inscrivent dans les priorités *"la valorisation des ressources patrimoniales" et "la rénovation des centres villes"*

La question de la **qualité architecturale** va de pair avec ce raisonnement.

Curieusement, cet aspect essentiel est oublié dans l'énoncé du sixième principe d'élaboration du schéma culturel. Evoquée ici, oubliée là, la "qualité architecturale" pose, une nouvelle fois la question de la cohérence du texte du CIADT, dès qu'il s'agit des compétences du ministère de la culture.

♦♦ Curieusement, aussi, le **patrimoine** architectural est oublié dès que l'on quitte le texte du schéma culturel. Il n'apparaît pas dans les argumentaires généraux sur le **développement durable**, la géographie solidaire, la participation des habitants.

Le CIADT ne fait pas référence aux potentialités que le patrimoine bâti peut offrir pour engager une **approche critique des identités territoriales**, renforcer les solidarités, rapprocher les habitants des différentes générations. Dans ce cadre, le **CIADT limite** son approche du patrimoine au **patrimoine naturel**. Il oublie le patrimoine culturel, alors même que la DATAR s'est attachée à promouvoir, depuis plusieurs années, les pôles d'économie du patrimoine.

Ainsi, **le sixième principe isole la question patrimoniale pour mieux la limiter au seul contexte de la compétitivité des villes.**

2227-2- Une critique implicite de l'action du ministère de la culture

On sent bien, dans les paragraphes cités, que la prise en compte du patrimoine architectural est nourrie d'**intentions**.

♦ **D'un côté**, le sixième principe **vante les mérites** de la protection du patrimoine.

Il paraît, ainsi, **conforter** le domaine de compétence du **ministère de la culture, même s'il n'est pas envisagé de mesures** nouvelles pour développer la politique de protection et de sauvegarde du patrimoine architectural : *"Le schéma proposera la poursuite des mesures de sauvegardes..."*, rien de plus.

Par contre, il est assez clair que le **schéma porte en lui des exigences nouvelles** par rapport aux **pratiques courantes** de la politique patrimoniale de l'Etat. Le CIADT encourage les démarches de **valorisation** du patrimoine qui s'inscriront dans des **démarches globales**.

♦♦ On peut voir là une **critique implicite** de l'approche habituelle des professionnels de la restauration du patrimoine au ministère de la culture. La tendance reste forte de privilégier les **caractéristiques propres des monuments**, édifices par édifices. Le monument **impose sa présence** aux acteurs du développement urbain. Les **pouvoirs régaliens** du ministère de la culture, découlant de la loi de 1913, traduisent cette autonomie du monument vis à vis de l'urbain.

Le texte du CIADT laisse entendre que **l'Etat devrait s'y prendre autrement** dans l'avenir. On privilégie, ici, les politiques globales c'est à dire la **réflexion commune de tous les acteurs impliqués** dans le développement de la ville compétitive. La **politique patrimoniale** locale se pense, alors, dans son contexte et s'y **adapte** en fonction de l'ensemble des enjeux économiques et sociaux du futur urbain.

Les spécialistes auront remarqué que la **critique** du CIADT est exprimée avec **précaution** puisque l'idée d'inscrire la politique patrimoniale dans des politiques globales est **limitée à la seule question de la valorisation** du patrimoine architectural. Il n'est question ni de la protection ni de la restauration en tant que telle.

Toutefois, la perspective de favoriser une politique patrimoniale en phase avec les enjeux territoriaux apparaît nettement mise en avant.

Sous cette formulation, le **texte** du CIADT peut **inquiéter** les acteurs de la politique patrimoniale de l'Etat qui connaissent les limites de leurs forces lorsqu'il s'agit de comparer le coût de la restauration d'édifices historiques et la rentabilité économique d'une occupation alternative en immeubles de bureau.

◆◆◆ Il y a, ainsi, fort à penser que la formulation du sixième principe contient un **risque de contradiction** entre la position du CIADT et celle du ministère de la culture.

On observe, en tout cas, la **disparition** du paragraphe explicatif dans la circulaire du 1 juillet 1998, et surtout **l'élimination de toute référence au patrimoine architectural dans le texte de loi modifiant la loi de 1995**. L'article 12, relatif aux schémas des services collectifs culturels, ne semble pas s'y intéresser. Les articles sur la protection du patrimoine se concentrent sur les éléments du patrimoine naturel et paysager, oubliant leur étroite symbiose avec le patrimoine bâti.

Dans le texte du CIADT, la politique d'aménagement du territoire n'a certes pas oublié ses principes. Elle n'a pas non plus cherché le compromis, au point de laisser le silence complet s'installer dans le projet de loi.

Elle a préféré, pour le secteur du patrimoine architectural, évoluer, en quelques mois, vers une position d'évitement. Curieusement, **le patrimoine bâti, potentiel culturel le mieux réparti sur le territoire, en particulier en milieu rural, devient l'inconnu des schémas culturels.**

222-8- Le septième principe : les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC)

Le septième principe rappelle que l'élaboration du schéma culturel doit prendre en compte toutes les potentialités des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC).

Il convient d'envisager "*la mobilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication pour faciliter l'accès aux ressources culturelles.*"

Le texte détaillé précise que :

"le schéma définira les modalités selon lesquelles les structures culturelles et en particulier les bibliothèques seront reliées aux réseaux multimédias et faciliteront l'accès aux connaissances et ressources culturelles sur l'ensemble du territoire".

◆ On retrouve ici une **application**, sans faille ni détournement, des **orientations** générales du CIADT. Le CIADT évoquait par exemple, "*la nécessité de saisir la chance offerte par les technologies de l'information et de la communication pour assurer l'attractivité de tous les territoires*".

Le secteur **culturel**, à travers le schéma, prendra **toute sa part** à cette dynamique, même si de nombreux acteurs culturels restent interrogatifs sur la domination que pourraient exercer les technologies par rapport à l'avenir du spectacle vivant.

La **politique culturelle de l'Etat**, loin de résister, de chercher un compromis ou de pratiquer l'évitement, **s'engage ici dans la voie tracée par le CIADT.**

C'est bien le seul principe où le secteur culturel ne se pose pas comme un secteur à part.

♦ ♦ La seule **remarque** que l'on pourrait s'autoriser à faire concerne la question de la **création**.

La référence aux NTIC semble être **limitée** à la question de l'**accès** aux données disponibles, c'est à dire à la **transmission d'acquis** culturels et artistiques.

On aurait pu penser que la politique publique de la culture aurait revendiqué, plus fortement, la **dimension de la création** que recèlent les NTIC.

Cette orientation aurait pu **favoriser des politiques de soutien aux innovateurs** et correspondre, ainsi, aux préoccupations de compétitivité évoquées par le CIADT.

Elle aurait pu, en particulier, **reconnaître la nécessité**, pour la politique culturelle publique, de donner **priorité** aux **nouveaux champs de pratiques** de l'écrit de l'image et du son. Il y a, probablement là, un enjeu à maîtriser par rapport aux préoccupations de démocratie participative et de lutte contre les inégalités.

Certes, **nul ne sait encore lesquelles de ces pratiques sociales feront date dans les champs du culturel et de l'artistique.**

Toutefois, le ministère de la culture pouvait prendre appui sur le CIADT pour revendiquer un **élargissement** plus affirmé de son champ de compétence. Il pouvait prendre **le risque d'ouvrir l'horizon** des frontières de l'art, en appuyant les dynamiques de ces pratiques sociales en émergence.

Le schéma culturel, pourtant annoncé pour vingt ans, n'anticipe pas les évolutions du champ même de la création que pourrait produire un usage généralisé et intensif des NTIC.

La formulation du septième principe traduit une vision technique, pensée en terme de moyens, et non en terme politique. Elle ne permet guère de cerner les articulations entre le développement des NTIC et le développement des territoires prioritaires. Les sénateurs ne manqueront pas de le remarquer et proposeront de supprimer toute mention explicite de cette question dans le texte de la LOADDT.

CONCLUSION

De l'examen des textes du CIADT, nous gardons le sentiment que l'approche du schéma culturel est soumise à un traitement particulier par rapport aux autres schémas.

Le CIADT se contente de prendre une **position prudente**, souvent vague qui **contraste avec la technicité de plusieurs autres schémas.**

Le secteur culturel **est certes présent, mais il ne paraît pas devoir répondre aux nouvelles perspectives définies par le CIADT de 1997.**

Il n'est pas véritablement un champ d'application des orientations générales du CIADT

♦ Nous avons essayé de montrer que la **rédaction des principes** d'élaboration du schéma de l'offre culturelle traduisait **une stratégie d'évitement**. Les quelques acteurs qui ont participé à cette rédaction n'ont pas négocié et ont évité de négocier.

Vu du côté des acteurs de la politique d'aménagement du territoire, on repère **quelques signes** qui expriment des **souhaits d'évolution**.

Par contre, on ne voit pas de volonté d'imposer les changements nécessaires pour garantir la réalisation des objectifs du CIADT. Les orientations politiques ne débouchent pas sur de nouveaux dispositifs administratifs, techniques et financiers, adaptés aux enjeux énoncés.

On ne voit pas, non plus, de tentatives du ministère de la culture de **s'emparer des logiques de la politique de l'aménagement du territoire** pour renforcer sa propre capacité d'action.

En ce sens, il n'y a pas de traces de compromis. Tout, ici, est calfeutré dans l'à-peu-près.

♦ ♦ **Deux mondes s'ignorent.** Ils font le nécessaire pour que **l'indifférence prévale** dans le cadre d'un propos qui, in fine, ne doit pas rompre l'équilibre de la politique gouvernementale.

On se contente de généralités qui ne heurtent pas les esprits... Sauf que la **banalité** de la politique culturelle du CIADT **cadre assez mal** avec les autres **enjeux de la "nouvelle " politique d'aménagement du territoire.**

♦ ♦ ♦ **Reste à savoir si cette stratégie d'évitement est limitée à la sphère de l'administration (centrale) ou si elle est plus large.**

L'examen de la loi LOADDT et des réactions de la Représentation Nationale nous donnera une réponse à cette question. Elle confirmera ce que le CIADT nous a appris: l'agenda politique prend en compte la culture, sans savoir qu'en faire.

Le silence est de mise à l'interrogation fondamentale : **peut-on envisager une politique d'aménagement et de développement durable qui minimise la question culturelle, face au devenir d'une société démocratique, toujours prompte à rappeler ce que l'Humanité doit aux œuvres de l'esprit que l'histoire lui a léguées ?**

III)- LA LOI LOADDT ET L'INDIFFERENCE

Dans le texte du CIADT du 15 décembre 1997, les orientations générales de la nouvelle politique de l'aménagement du territoire contenaient des objectifs particulièrement porteurs.

Cette perspective se retrouve, sans restriction, dans l'exposé des motifs et les premiers articles du texte de loi LOADDT de 1999⁶, modifiant la loi de 1995.

Ainsi, le développement durable, le rôle moteur des systèmes urbains, la géographie solidaire, la démocratie participative gardent leur force stratégique.

Ces orientations peuvent aisément trouver leur traduction dans la politique culturelle publique, en particulier celle de l'Etat.

La question est de savoir si cette opportunité est saisie ou si, au contraire, la loi renonce, elle aussi, à fixer au secteur culturel, des objectifs respectant les orientations générales de la "nouvelle" politique de développement durable du territoire.

◆ Nous avons noté que le texte du CIADT, sur le schéma culturel, était traversé d'ambiguïtés : il laissait penser que les acteurs impliqués dans la rédaction, avaient conscience des problèmes à traiter.
La **position de l'évitement était voulue.**

◆◆ Le texte de loi, qui retient, maintenant, notre attention, **n'a même pas cette qualité tactique.**

Il donne l'impression de **méconnaître les problématiques** importantes et se contente d'un regard furtif sur quelques préoccupations qui ont une actualité politique.

Pour le secteur culturel, la loi, qui a d'autres soucis, fait le **service minimum**, ce qui ne manque pas de contraster avec les précautions de détails que l'on observe pour d'autres sujets.

◆◆◆ Dans cette "atmosphère", il n'est pas aisé d'analyser le texte soumis à l'examen des députés et des sénateurs.

Une lecture attentive du projet de loi et des amendements que l'Assemblée Nationale et le Sénat y a apportés, laisse extrêmement songeur : les textes relatifs à la culture sont si flous qu'il est **difficile de trouver une relation avec les orientations générales de la politique d'aménagement du territoire.**

Les termes utilisés ne sont pas définis, à l'exemple de la notion centrale de "**schéma des services collectifs culturels**". Certains de ces termes n'ont pas d'histoire dans les politiques culturelles publiques et leur **sens est source d'interrogations** pour les acteurs directement concernés.

Faute de pouvoir raisonner sur des bases solides, il est délicat de saisir les logiques de raisonnement qui président aux décisions.

Nous avons cependant eu le souci de respecter la méthode que nous avons choisie.
Le problème est le même que pour l'examen des textes du CIADT : comment les orientations de la politique d'aménagement du territoire prennent-elles en considération la question culturelle ?

Nous observerons, d'abord, l'ensemble du projet de loi (3-1) avant de concentrer l'analyse sur les propos concernant le "schéma des services collectifs culturels".(3-2)

⁶ Au 17 juin 1999, le texte définitif de la loi n'est pas encore établi, malgré la déclaration d'urgence. Nous avons consulté les textes du projet de loi et les différentes versions amendées par l'Assemblée Nationale et le Sénat, jusqu'à la dernière version disponible du 26 mai 1999.

Nous concluons à la nécessité de **concevoir une autre approche**, plus respectueuse des enjeux du développement des territoires prioritaires.

3-1- LE TEXTE DE LOI ET LES DEBATS PARLEMENTAIRES

31-1 La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire" (LOADDT).

Le projet de loi modifiant la loi de 1995 a été déposé à l'Assemblée Nationale le 29 juillet 1998 sous le titre : **loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire" (LOADDT).**

Le débat à l'Assemblée Nationale débutera en février 1999.

◆ Le projet de loi reprend les orientations du CIADT de décembre 1997.

Pour notre sujet, nous retiendrons que les quatre priorités de la politique d'aménagement du territoire sont maintenues :

- **mobiliser les territoires** et réduire les inégalités entre eux,
- **consolider les systèmes urbains** à vocation internationale,
- jeter les bases du **développement durable**
- consolider la **décentralisation**.

◆◆ Le texte met en avant les **schémas de services collectifs** qui *"élaborés en concertation avec les partenaires locaux, dans une perspective à vingt ans, partent des besoins de services et d'équipements et non de l'offre ou de la seule demande exprimée."*

◆◆◆ Il insiste, par ailleurs, sur les **espaces de projet** que doivent constituer les pays et les agglomérations, et plaide pour une très large coopération des acteurs, où le niveau régional est mis en avant.

La cohérence de ces positions est, enfin, renforcée par l'annonce d'une loi sur la coopération intercommunale dont l'examen suivra les débats sur l'aménagement du territoire.

Par rapport à nos préoccupations, les orientations générales du projet de loi sont conformes aux observations que nous avons formulées lors de l'étude des textes du CIADT. Il nous paraît, donc, peu utile d'y revenir en détail.

Nous avons, surtout, à **rechercher la cohérence entre ces objectifs généraux de la loi et les énoncés relatifs au secteur culturel.**

31-2- Les références à la culture dans le projet de loi.

La loi LOADDT étant une loi d'orientation, traçant des perspectives à vingt ans, on s'attend à des propos de louables ambitions.

L'élan visionnaire, avec sa part d'utopie, est effectivement présent. L'article premier est significatif : *"La politique d'aménagement et de développement durable du territoire vise à permettre, au sein d'un ensemble européen cohérent et solidaire, un développement intégrant le progrès social, la protection de l'environnement et l'efficacité économique en créant des conditions favorables à l'emploi, en réduisant les inégalités territoriales, en préservant les ressources et les milieux et en renforçant la coopération entre l'Etat, les collectivités territoriales, les organismes publics et les acteurs économiques et sociaux du développement."*

De telles visées pourraient autoriser des propos ouverts sur l'émancipation culturelle, comme finalité du développement économique et social. On attend une ambition "culturelle", ne serait ce que pour justifier la nécessité politique d'inclure, dans la loi, un schéma consacré à la culture.

La recherche exhaustive de l'apparition du propos "culturel" est décevante.

◆ On repère, dans l'exposé des motifs, une référence à la "*diversité des expressions culturelles*", menacée par l'internationalisation.

Le thème de la "banalisation culturelle", évoqué par le CIADT, est de nouveau présent. Il doit signifier que certains biens culturels, produits par des entreprises de dimension internationale, inondent la planète via la diffusion télévisuelle. Ils étouffent les particularismes culturels, submergés par la rentabilité de biens culturels sans qualité.

On pourrait en déduire que les biens culturels qui conduisent à cette "banalisation", réductrice de "*la diversité des expressions culturelles*", seront rejetés par la loi. Nous verrons plus loin que ce n'est pas le cas et qu'il revient à "*l'Etat de favoriser l'accès de tous aux biens culturels*", sans exclusive.

On trouve le même thème dans l'article 1 de la loi, sous la forme différente : "*la politique d'aménagement et de développement durable du territoire contribue à la compétitivité de la France, affirme son identité culturelle...*"

Il n'est pas temps de s'interroger sur cette notion "*d'identité culturelle de la France*", qui doit probablement être compatible avec la "*diversité des expressions culturelles*".

◆◆ On retiendra, de surcroît, à l'article 2, l'énoncé des **missions que l'Etat doit assurer pour mettre en œuvre les choix stratégiques de la politique de l'aménagement** et du développement durable du territoire.

La question culturelle est abordée sous la forme suivante :

"L'Etat assure :

- *la mobilisation des services publics en faveur d'un égal accès aux savoirs, à la santé, à la culture, à l'information, aux transports et à un environnement de qualité, en utilisant notamment les ressources offertes par les technologies de l'information et de la communication*".

Dans la mesure où cet article de loi à vocation à globaliser les problèmes et les solutions, **on ne tiendra pas rigueur au législateur d'évoquer le service public de la culture.**

Chacun sait, pourtant, qu'il est, au sens strict, réduit en importance et **limité dans ses possibilités d'action** sur le territoire.

L'expression la plus adéquate eût, certainement, été "la mobilisation des organismes culturels chargés de missions de services publics", ce qui n'a pas du tout le même sens en terme de politique culturelle de l'Etat, nous le rappellerons plus loin.

◆◆◆ On trouvera difficilement d'autres éléments relatifs au secteur culturel dans le texte de loi, sinon la nécessité d'élaborer un "*schéma des services culturels*" et d'organiser 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*".

A ce stade, la loi reste dans la même logique que le CIADT. **La culture est présente, sans que l'on mesure, clairement, les bonnes raisons qui ont conduit à la prendre en considération, par rapport aux finalités de la politique d'aménagement et de développement du territoire.**

◆◆◆◆ On observe surtout que le texte de loi ne fait **aucune référence à l'approche patrimoniale**, pas plus qu'il n'évoque la question de la **qualité architecturale**.

Pourtant, le CIADT avait retenu ces préoccupations dans son analyse.

Le moins que l'on puisse noter est que la suppression totale des thèmes relatifs au patrimoine et à la qualité architecturale, dans une loi sur le développement durable, ressemble à une **négligence difficilement compréhensible**.

Alors que la loi insiste sur la protection du patrimoine naturel, elle n'imagine pas, un seul instant, que la question de la protection et de la gestion optimale du patrimoine culturel est essentielle pour la politique de développement des territoires, et pas seulement en milieu rural.

Cette **absence est flagrante** dans la proposition de l'article 18, relatif au "*schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux*". On lit, par exemple : "***Le schéma définit les principes permettant d'assurer la mise en valeur durable des potentialités et des caractéristiques locales de ces espaces en prenant en compte leur fonction économique, environnementale et sociale.***"

Il est certain que, dans ces "espaces naturels", les traces de l'occupation humaine seront présentes. Le patrimoine culturel n'est jamais très loin du patrimoine naturel.

La cohérence aurait voulu que le schéma des espaces naturels et ruraux intègre le patrimoine culturel ou, à tout le moins, si les tensions entre services administratifs ne le permettent pas, que le schéma culturel prenne sa part de la protection et de la mise en valeur du patrimoine. Ce n'est pas le cas.

Le paradoxe de la disparition du patrimoine culturel dans une loi sur le développement durable est sans explication acceptable.

Polarisée par la pseudo question des services à rendre aux habitants, concentrée sur la défense de l'environnement, la loi ne retient que la notion de "patrimoine naturel" sans jamais l'envisager dans sa dimension "culturelle".

Pour en savoir plus sur la prise en compte de la culture, il faut, maintenant, se tourner vers les énoncés concernant le schéma des services culturels, qui sont, pour partie, différents de ceux du CIADT.

31-3- Le schéma des mystérieux services collectifs culturels

◆ Dans les documents du CIADT de 1997, on se rappelle que le schéma culturel était un schéma de l'offre culturelle.

Cette perspective n'est pas reprise par la loi.

Le regard se porte sur les **services à rendre** plutôt que sur l'offre culturelle : le schéma devient celui des "**services collectifs culturels**".

◆ ◆ **Les explications manquent sur ce changement de point de vue.**

On comprend, certes, la contrainte : la préoccupation politique étant de répondre, dans tous les domaines et sur l'ensemble du territoire, aux besoins des citoyens, il n'y a guère de raisons que le secteur culturel y échappe. Ce qui vaut pour la santé ou le transport, vaut aussi pour la culture.

Il semble, ainsi, que l'évidence s'impose : **un service collectif culturel est un service qui répond aux besoins culturels des habitants.**

Encore faut-il que ce point de vue porte sens !

Le CIADT avait eu la sagesse de prendre de la distance par rapport à la notion de service collectif. Il avait limité l'ambition à la question de l'offre culturelle. Au moins, l'action de l'Etat pouvait-elle se fixer sur des acteurs à peu près identifiables par la nature de leurs activités.

La loi préfère garder sa cohérence sémantique.

On s'attend, donc, à disposer d'informations précises ce que peut bien être un service collectif culturel qui, pour rappeler l'exposé des motifs, "**partirait des besoins**".

Comment l'Etat va-t-il apprécier les besoins culturels ? Est-il assez naïf pour penser que les besoins culturels se lisent avec limpidité? **N'a-t-il pas remarqué qu'une large partie de son action en matière d'art et de culture se justifie comme alternative aux besoins satisfaits par le marché des biens et services culturels ?**

Comment établir la frontière entre service culturel public, mission de service public, service culturel privé, et service collectif culturel ?

Malgré ces interrogations lourdes de sens, **il n'est pas donné la moindre explication.**

Les services collectifs culturels sont les inconnus du système, le chaînon mystérieux de l'argumentation.

◆◆◆ Cette situation pose le problème général de la définition des concepts utilisés dans un argumentaire.

A priori, on imagine que les "services collectifs culturels" ont été identifiés avant de commencer l'élaboration du schéma. Si c'était le cas, le schéma correspondrait, alors, à l'énoncé des règles conduisant à privilégier certaines activités culturelles en tant que "services collectifs" et à donner à d'autres une moindre importance.

La définition des services collectifs culturels devrait précéder, logiquement l'élaboration du schéma.

L'exemple de l'enseignement supérieur est clair et significatif.

La réalité est constituée par les services d'enseignement supérieur et de recherche. La définition en est précise, au regard des textes réglementaires et surtout de la pratique des acteurs.

Le schéma de l'enseignement supérieur prend appui sur cette "réalité". Sa fonction est d'organiser la répartition de ces services d'enseignement supérieur sur l'ensemble du territoire.

Pour ce qui concerne la culture, cette logique élémentaire est totalement absente.

Les services collectifs culturels ne sont et ne peuvent être définis par des caractéristiques précises et homogènes. La réglementation est largement inexistante. Les acteurs ne s'accordent pas sur les frontières qui délimitent leur secteur et nul ne peut prétendre limiter les services collectifs culturels aux organismes culturels subventionnés par l'Etat.

Rien d'étonnant à ce que les acteurs chargés de réfléchir à l'élaboration du schéma soient dans l'expectative et ne sachent pas comment relier la notion, plutôt l'expression "service collectif culturel", aux situations concrètes qu'ils côtoient dans le quotidien de la politique culturelle publique.

Nous finirons par conclure à une forme de raisonnement tautologique : les services collectifs culturels seront les activités qui seront prises en compte par le schéma des services collectifs culturels. La loi s'est inventée une convention de langage, sans plus.

D'ailleurs, les sénateurs ne se laisseront pas prendre. Ils préféreront la version empirique de "schéma directeur d'équipements et de services culturels", comme si cette perspective avait plus de sens.

Reste qu'il ne suffit pas de nommer le mal, pour soigner la maladie. Quel diagnostic et quelle médication prone la Représentation Nationale ? Il est alors nécessaire de se tourner vers les articles 12 et 13 pour tenter d'en savoir plus.

3-2- LES ARTICLES 12 ET 13

On sait, déjà, que la question culturelle entre par la petite porte; celle d'un schéma sectoriel dont on attend peu par rapport aux objectifs fondamentaux.

Les deux articles 12 et 13 du projet de loi lui sont consacrés.

Nous ferons, dans un premier point, trois observations sur ces deux articles avant de nous intéresser, plus en détail, au contenu du schéma de services collectifs culturels.

32-1- Trois observations à propos des changements apportés à la loi LOADT de 1995

Trois observations peuvent être faites sur les deux articles, à propos des changements apportés à la loi LOADT de 1995

321-1- Le changement d'intitulé du schéma culturel

L'intitulé de la section 2 du chapitre V du titre premier de la loi du 4 février 1995 est remplacé par l'intitulé suivant : *"du schéma de services collectifs culturels"*.

Ce premier point confirme que le modeste "schéma des équipements culturels " de la loi de 1995 a vécu, en apparence du moins.

Cette mort annoncée est cohérente avec les objectifs généraux de la nouvelle politique de l'aménagement du territoire.

Elle l'est moins avec le projet de loi sur l'intercommunalité, examiné par l'Assemblée Nationale, quelques jours après la LOADDT.

Les mêmes députés considèrent que les communautés urbaines pourront prendre une compétence culturelle, mais celle-ci sera limitée à la gestion et à l'animation des équipements culturels. La loi sur l'intercommunalité ignore les "services collectifs culturels" et en reste à la bonne vieille notion "d'équipement culturel" chère à la loi Pasqua

L'idéologie des "services collectifs culturels", confrontée à la raison pratique, s'envole en fumée. On adore ici ce que l'on avait brûlé là, sans que quiconque ne le remarque. On ne sait pas vraiment qui, des "services collectifs culturels" ou des "équipements", enterre l'autre.

321 -2- la suppression du troisième alinéa sur les contrats de plan.

Un deuxième point concerne la suppression du troisième alinéa de l'article 16 de la loi de 1995 qui rappelait que les contrats de plan devaient prendre en compte le schéma des équipements culturels.

Cette suppression est logique par rapport au nouveau dispositif de négociation des contrats de plan.

321-3- Les remix de vieux paragraphes.

Un troisième point est moins apparent. Il traduit, surtout, le manque de rigueur qui a présidé à la rédaction de la loi.

♦ En comparant le texte du projet de loi modificatif et le texte de la loi du 5 février 1995, on constate le maintien du paragraphe sur la répartition des crédits culturels de l'Etat entre l'Ile de France et les autres régions.

L'article 16 de la loi de 1995 dit ceci :

" Le schéma des équipements culturels vise à promouvoir les équipements culturels d'intérêt national, régional et local.

Il détermine les moyens de rééquilibrage de l'action de l'Etat, en investissement et en fonctionnement, entre la région 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 des crédits consacrés par l'Etat "

Les contrats de plan Etat-région tiennent compte des orientations du schéma ci-dessus mentionné ”

Le projet de loi de 1998, sans doute un peu pressé par le temps, ne prévoit aucune modification dans le libellé du second alinéa, que nous venons de citer.

Il est parfaitement clair que le projet de loi de 1998 modifiant l'alinéa 1 cité ci-dessus, ne fait plus référence aux équipements culturels. La base de calcul des moyens qui devront être orientés vers les autres régions que l'Île de France est modifiée.

Dans le texte de 1995, le raisonnement rattache les deux alinéas. Les équipements culturels ont un coût, en investissement et en équipement. Le second alinéa précise que deux tiers de l'aide de l'Etat à la construction et au fonctionnement de ces équipements devront être dirigés vers les régions autres que l'Île de France.

Mais, dans la version du texte de 1998, la référence aux équipements culturels ayant disparu, la référence du calcul des 2/3 est maintenant l'ensemble des coûts relatifs aux services collectifs culturels qui favorisent l'accès à la culture.

On plaint le statisticien qui aura à établir la base de calcul “des crédits consacrés par l'Etat ” ?

◆◆ Cette nouvelle imprécision du texte n'est pas anecdotique : on se rappellera ainsi que, dans la nomenclature des services statistiques du ministère de la culture, les dépenses culturelles de l'Etat concernent, pour une part seulement, le ministère de la culture.

Les autres ministères, surtout le ministère de l'Education Nationale et celui des Affaires Etrangères réalisent des dépenses non négligeables. Ainsi, pour les derniers chiffres datant de 1993, sur les 37 milliards de dépenses culturelles de l'Etat, 39% seulement viennent du ministère de la culture. Le ministère de l'Education, incluant l'enseignement supérieur, y contribue pour 30%, et le ministère des affaires étrangères pour 10%.

Il n'est pas certain que le projet de loi de 1998, évoquant, toujours, “les dépenses consacrées par l'Etat ”, songe à inclure les dépenses culturelles du ministère de l'Education dans le calcul du rééquilibrage entre les régions.

Avant de décider que deux 2/3 des “crédits concernés de l'Etat ” iront vers les régions, il aurait pu être utile de préciser de quels crédits il s'agissait !

◆◆◆ Au-delà de cette question de bases statistiques, il demeure que le texte de la loi de 1995 sur le rééquilibrage des crédits entre “Paris et la province ” a été conservé.

On peut comprendre cet attachement à la magie des chiffres.

Depuis longtemps, les débats parlementaires sur le budget du ministère de la culture sont l'occasion de critiques virulentes sur la prédominance des crédits orientés vers Paris, au détriment des activités culturelles en région.

Il était, probablement, inévitable que les critiques des parlementaires soient entendues pour garantir la lisibilité politique du volet culturel de la loi sur l'aménagement du territoire.

Il est, toutefois, dommage de focaliser le débat sur cette seule question de chiffres.

D'abord, parce que les temps ont changé. Le poids relatif des financements du ministère de la culture n'est plus aussi déterminant qu'il a pu l'être lorsque seules quelques grandes villes développaient une politique culturelle conséquente.

Accroître la déconcentration des crédits est certainement une mesure positive, mais la disposition législative prévue dans l'article 12 ne doit pas tromper sur ses effets réels.

L'écart n'est pas considérable entre la situation anticipée par la loi pour l'année 2015 et la situation actuelle où, semble-t-il, plus de 58% des crédits sont déconcentrés.

Le gain est positif mais pas vraiment significatif, du point de vue de sa lisibilité politique.

On est, ici, confronté à la même illusion d'optique que celle qui voudrait mesurer la pertinence de la politique du ministère de la culture au chiffre mythique du 1% du budget de l'Etat.

Dans ce contexte de négligence du propos par rapport aux enjeux, il convient maintenant de cerner le contenu du schéma des services collectifs culturels

32-2- Les composants du schéma des services collectifs culturels dans l'article 12

On attend beaucoup de ce texte puisqu'il doit remplir deux fonctions : donner les orientations du schéma, mais, aussi, définir les services collectifs culturels.

322-1 Le texte comporte sept alinéas.

Nous citons, in extenso, les sept alinéas, avant de les étudier les uns à la suite des autres.

◆ Le schéma des services collectifs culturels définit les objectifs que se donne l'Etat pour favoriser l'accès aux biens, aux services et aux pratiques culturelles et artistiques sur l'ensemble du territoire.

Il identifie des territoires d'intervention prioritaire, afin de mieux répartir les efforts et 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 prévoit, 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 de toutes les formes d'expression, de pratique et de création artistiques.

Il assure la valorisation des cultures et des langues régionales.

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.

◆◆ La lecture de ces alinéas confirme nos observations antérieures : la succession des propos ne permet pas de déterminer les contours d'un service collectif culturel par rapport à un service culturel qui ne serait pas "collectif".

Il faut se rendre à l'évidence : le schéma dit "des services collectifs culturels" n'est **rien d'autre que le schéma de la politique culturelle de l'Etat**. Peut-être même n'est-il que le schéma du ministère de la culture !

◆◆◆ Par égard pour la Représentation Nationale, nous considérerons que les députés ont saisi le piège dans lequel le projet de loi aurait pu les enfermer, s'il avait fallu définir la notion de "service collectif culturel".

Distinguer certaines activités culturelles sous le label de "services collectifs culturels" reviendrait à minorer les activités culturelles ne bénéficiant pas du label. Il faudrait de solides raisons pour que la loi s'engage dans ce distinguo subtil entre les activités culturelles reconnues et celles qui ne le sont pas.

Au regard de la complexité de la vie culturelle et de l'imprécision des critères de classement, on comprend que les députés aient préféré ne pas s'engager dans une voie qui se révélerait vite arbitraire et propre à réglementer, abusivement, le champ artistique.

La position de l'évitement atteint son comble. On se garde de toute interrogation sur la notion de "services collectifs culturels". Le mot suffit. Le citoyen et les acteurs de la politique publique devront s'accommoder de cette convention de langage, sans cohérence.

◆◆◆◆ La seule certitude est, certainement, que les dits "services" ne seront pas les outils innovants de la politique de développement du territoire.

Les sénateurs ne s'y sont pas trompés. Le rapporteur de la loi au Sénat considérera même que seuls deux des alinéas de l'article 12 méritent de figurer dans une loi sur l'aménagement du territoire. La proposition du rapporteur, non dénuée d'intentions politiques, est nette : ***"En définissant les objectifs du schéma de services collectifs culturels comme ceux de toute politique culturelle, l'aménagement du territoire, qui est la raison d'être de ce schéma, a été perdu de vue"***.

Ce regard critique pouvait conduire la commission du Sénat à faire des propositions constructives pour redonner du sens au schéma culturel. Là encore, l'évitement est de mise. La commission ne fait pas de la culture un cheval de bataille, au-delà d'une critique qui s'imposait d'elle-même et dont aucun des acteurs qui ont contribué à la rédaction de la loi ne pouvait être dupe.

La commission spéciale du Sénat se contentera de retenir les deux alinéas suivants " : *le schéma identifie des territoires d'intervention prioritaire afin de mieux répartir les moyens publics. Il encourage de développement de pôles artistiques et culturels à vocation nationale et internationale"*

L'objectif n'est autre ici, que de revenir aux préoccupations de la loi de 1995

On verra, plus loin, que le débat entre les sénateurs a tenté de ne pas en rester à cette caricature de l'évitement, sans pour autant atteindre le vif du sujet.

Il demeure que la loi existe et qu'il est convenable de la prendre au sérieux.

Il convient, donc, de l'interroger sur les relations que l'article 12 établit entre la politique culturelle de l'Etat et les objectifs de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire.

322-2- Au premier alinéa, le schéma des services collectifs culturels "définit les objectifs que se donne l'Etat pour favoriser l'accès aux biens, aux services et aux pratiques culturelles et artistiques sur l'ensemble du territoire."

Nous ferons quatre observations sur la rédaction de cet alinéa :

- 1- L'objectif est limité
- 2- Le champ d'application est mal libellé
- 3- La loi est moins ambitieuse que le décret de mission du ministère de la culture.
- 4- Le texte n'a pas de rapport avec l'aménagement du territoire.

3222-1- "favoriser l'accès" aux biens, aux services et aux pratiques culturels et artistiques.

L'objectif que la loi donne au ministère de la culture est simplement de "*favoriser l'accès*" aux biens, aux services et aux pratiques culturels et artistiques.

"Favoriser l'accès" n'est guère engageant. Le texte ne dit même pas auprès de qui l'accès doit être favorisé. On ne voit plus, ici, de traces, même sémantiques, du "volontarisme" que le CIADT promettait.

◆ Les députés ne s'y sont pas trompés puisque la version, en date du 11 mai, élargit l'objectif.

Le libellé adopté par les députés est le suivant :

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

On retrouve, ici, la marque de l'intervention de députés expérimentés qui savent que le soutien à la création est un élément essentiel de la politique culturelle de l'Etat.

Omettre cette dimension, reviendrait à faire silence sur l'une des légitimations fondamentales du ministère. Il est des figures imposées que l'on ne peut négliger. L'Assemblée l'a rappelé.

En contrepartie de cette intrusion de la création, manifestement éloignée des préoccupations basiques de la "réponse aux besoins", les députés rappellent que l'accès à la culture doit être ouvert à tous.

Cette déclaration d'intention égalitariste demeure absolument nécessaire pour l'équilibre de l'argumentation.

Le rédacteur du texte de loi, préoccupé par la seule approche de la réponse aux besoins des habitants, n'avait, sans doute, pas pris conscience de la rhétorique habituelle qui sied à tout exposé général sur la politique culturelle de l'Etat. L'incompétence est ici plus flagrante que la volonté politique.

Il reste à espérer que les professionnels de l'art n'observeront pas que, dans cette formulation de la loi, la création est maladroitement considérée comme un service collectif ! Au service de qui ?

◆◆ Les sénateurs, on l'a dit, ont eu moins d'états d'âme. Le rapporteur de la commission spéciale avait supprimé cet alinéa, estimant qu'il n'apportait rien à la politique d'aménagement du territoire.

Le débat au Sénat a conduit à apporter un complément pour élargir l'objectif de la loi.

La formulation de l'amendement est la suivante : *"le schéma veille à permettre le développement de la pratique des disciplines artistiques et culturelles sur l'ensemble du territoire"*.

Les commentaires de madame la sénatrice Bardou pour justifier cet amendement, montrent que le projet de loi était mal rédigé : *"la politique culturelle, dans une perspective d'aménagement du territoire, n'est pas limitée au seul accès à la culture. Il faut également favoriser sa pratique"*.

Cette préoccupation étant contenue dans le texte du projet de loi, nous considérerons que cette volonté d'élargissement des objectifs n'apporte rien de plus à notre sujet. Le débat démocratique a, lui aussi, ses faiblesses.

Par contre, l'observation de madame Bardou précisant que : *"l'exemple de la Lozère et de quelques autres départements prouve que les pratiques culturelles contribuent à maintenir les populations sur place"* ne manque pas d'intérêt. Mais, cette relation entre développement local et culture reste superficielle et ne trouve pas sa traduction dans le texte adopté par le Sénat.

3222-2- Le champ d'application est mal libellé.

La liste des activités concernées par l'objectif de "favoriser l'accès" concerne, dans le projet de loi :

- les biens artistiques et culturels,
- les services artistiques et culturels,
- les pratiques artistiques et culturelles.

◆ L'examen auquel nous avons renoncé serait de déterminer comment la loi différencie un "bien" culturel d'un "service" culturel. Le règne de l'à peu près demeure. Le schéma des "services" contient, aussi, des "biens" !

◆◆ Par ailleurs, il serait facile d'ironiser sur le fait que, sans précaution, cet alinéa prend en compte les biens culturels produits par les entreprises de taille internationale, répondant aux besoins du plus grand nombre, sur l'ensemble de la planète !

Le CIADT et l'exposé des motifs de la loi pointaient, pourtant, les dangers de la banalisation culturelle. L'alinéa premier a oublié d'en tirer les conséquences.

L'Etat devra favoriser l'accès à tous les biens culturels, y compris les productions télévisuelles rentabilisées par l'industrie américaine !

◆◆◆ De surcroît, on doit remarquer que la succession des catégories "biens", "services", "pratiques" ne respecte pas les principes élémentaires de classement.

En effet, les pratiques n'appartiennent pas à la même catégorie que les biens et les services.

Pour le dire autrement, les pratiques, sauf à être de nature privée, ce qui n'est pas du ressort de la loi, ne peuvent se concrétiser qu'à travers des biens ou des services.

Les rajouter à la liste n'a aucun fondement logique et conduit le texte à marier des catégories de nature différente.

◆◆◆ Enfin, on peut s'interroger sur la raison de la dissociation continuelle entre l'artistique et le culturel, dans le texte initial de la loi.

Cette question, tabou pour les acteurs de l'artistique, n'apparaît pas pertinente pour les députés. Ils ont considéré que le niveau de généralité du texte permettait de se limiter au terme "culturel", sans qu'il soit nécessaire de faire le distinguo entre "artistique" et "culturel", dont la portée n'est compréhensible que par les seuls initiés. Le langage codé du ministère de la culture n'a pas trouvé sa légitimation auprès de la Représentation Nationale, ce qui est à notre sens, un indice de faiblesse de la légitimité de l'action entreprise. La stratégie de l'évitement n'est pas toujours payante!

3222-3- L'ambition de la loi est moins large que les missions actuelles de l'Etat dans le secteur culturel.

◆ Au-delà des mots, l'alinéa premier pourrait avoir des ambitions fortes et innovantes pour la politique culturelle de l'Etat.

Le rapporteur du projet de loi pointe avec lucidité l'importance du problème posé :

"En dépit des actions menées tant par l'Etat et les collectivités territoriales que par les institutions et associations culturelles, l'égalité d'accès est loin d'être effective. A titre d'exemple, selon l'enquête menée par le ministère de la culture sur les pratiques culturelles des Français en 1997, un quart des personnes interrogées déclarent aujourd'hui encore, ne pas avoir lu un seul livre au cours des douze derniers mois ... S'agissant de la fréquentation des équipements culturels, les résultats de l'enquête sont encore plus éloquentes : elle est nulle pour 24% des Français et exceptionnelle pour 27% d'entre eux; les taux de fréquentation habituelle et régulière ne s'établissent respectivement qu'à 10% et 12%..."

(p.82)

Devant une telle situation, on pouvait espérer une position déterminée du législateur.

Or, l'alinéa premier ne "**constitue pas une novation**" comme se plaît à le rappeler le rapporteur. Son objet se limite à l'énoncé des missions de l'Etat en matière culturelle. Le problème est posé, mais il est vite oublié. L'alinéa premier évite, donc, la montagne pour accoucher d'une souris.

◆◆ A bien y regarder, le décret de mission du ministère de la culture en dit plus long.

Sa mission est de "rendre accessible au plus grand nombre, les œuvres capitales de l'humanité et d'abord de la France, d'assurer la plus vaste audience à notre patrimoine culturel, de favoriser la création des œuvres de l'art et de l'esprit, de développer les pratiques artistiques".

Ces ambitions, à défaut d'être réalisables, ont, au moins une autre allure que l'article 12, qui n'a su prendre en compte que les biens les services et les pratiques culturels et artistiques, pour un objectif limité à l'idée "d'accès".

Le premier alinéa de l'article 12 est, de ce point de vue, rédigé sans soin, et revisité sans précaution par les députés.

Peut-on prendre au sérieux le libellé de ce premier alinéa qui oublie, en route, les missions fondamentales du ministère de la culture, concernant, en particulier la création, la protection et la sauvegarde des œuvres de l'esprit et du patrimoine de l'Humanité ?

Peut-on prendre au sérieux la position des Parlementaires qui ont réintroduit la création sans marquer l'importance de la mission de sauvegarde du patrimoine ?

3222-4- Un propos sans rapport avec les objectifs de la loi.

Nous estimons, enfin, que cet alinéa n'a aucun rapport avec le problème du développement territorial, c'est à dire avec les objectifs de la loi.

◆ L'accès à la culture est un principe de droit pour la politique culturelle de l'Etat. Il ne suffit pas de l'énoncer, pour que la réalité se transforme. Il faut surtout concevoir des stratégies d'action.

Au sein d'une loi sur l'aménagement du territoire, on attend moins le rappel d'un principe, dont le rapporteur rappelait, tout à l'heure, les effets limités, qu'une stratégie s'appuyant sur les politiques de développement territorial, pour réduire les fractures culturelles.

Le CIADT en était conscient, comme nous l'avons vu dans l'énoncé du cinquième principe. Le projet de loi l'oublie, il refuse de se situer dans les conditions concrètes du développement territorial.

◆◆ On rappellera, une nouvelle fois, que l'Etat n'est pas l'acteur principal de la politique culturelle publique. S'il lui revient de rappeler le principe de l'accès de tous à la culture, il n'a pas les moyens de le mettre en œuvre par son seul pouvoir.

En conséquence, pour être crédible, et ne pas se réduire à un slogan, l'alinéa premier aurait du afficher l'objectif de partenariat entre l'Etat et les collectivités, dans les politiques de développement territorial.

Fixer les conditions qui conduiront l'Etat à signer, ou non, des accords de partenariat avec les collectivités, est le préalable à toute politique d'accès à la culture, sur l'ensemble du territoire.

◆◆◆ L'alinéa premier aurait été pertinent s'il avait rappelé quels étaient les principes de partenariat qui devaient s'imposer dans le domaine culturel : par exemple, le respect de la liberté de création, l'appréciation de la qualité artistique, la nécessité de la circulation des œuvres hors des territoires, comme celle de la sauvegarde des patrimoines, l'impact sur la population, l'évaluation des résultats par des instances indépendantes...

Nous voulons signifier, par-là, que la question du partenariat dans le secteur culturel est une question politique, et pas seulement technique.

En évitant la difficulté, la LOADDT perd beaucoup de sa pertinence dans son approche du secteur culturel. **L'alinéa premier n'est qu'un paravent. Il est, au mieux, un alibi pour gens pressés et peu concernés par les enjeux culturels du développement territorial.**

322-3-Le deuxième alinéa: la confusion des territoires prioritaires

Le deuxième alinéa est-il plus pertinent ? Cet alinéa nous ramène, apparemment, à la problématique de l'aménagement du territoire. C'est l'un des seuls, en particulier, qui trouvent grâce auprès des sénateurs.

Le deuxième alinéa indique "***le schéma des services collectifs culturels identifie des territoires d'intervention prioritaire, afin de mieux répartir les efforts et les moyens publics***".

On voudrait comprendre que les priorités de l'action de l'Etat dans le secteur culturel seront définies en fonction des territoires, puisque l'entrée par les disciplines artistiques semble plus nettement rejetée que dans le texte du CIADT.

La formulation du deuxième alinéa est, toutefois, trop lapidaire pour donner l'assurance que le législateur a pris toutes les précautions nécessaires pour éviter les détournements.

Trois observations vont conduire à resituer les ambiguïtés et la complexité des problèmes soulevés par l'exposé anodin du deuxième alinéa :

- De quels points de vue apprécier les priorités d'intervention de l'Etat ?
- Quels zonages des priorités ?
- Quels critères de repérage des manques en matière culturelle ?

3223-1 La première observation pointe la difficulté majeure qui traversait déjà le texte du CIADT.

◆ Le législateur semble, d'un côté, prendre, comme axe de sa réflexion, l'aménagement culturel du territoire.

Cette position apparaît clairement dans le rapport de la commission de la production de l'Assemblée, qui rappelle :

"le schéma des services collectifs culturels décline les objectifs de l'intervention publique destinée à conforter l'aménagement culturel du territoire"(p. 81).

Pourtant, quelques lignes auparavant, le rapporteur de la commission de la production affirme que le schéma des services collectifs culturels "*reflète deux grandes priorités complémentaires : la démocratisation culturelle et l'intégration de cet élément dans les politiques de développement du territoire*"(p.81)

◆◆ Comme nous l'avons vu, en détail, dans l'analyse des textes du CIADT, il n'est pas envisageable de confondre les deux approches, celle de l'aménagement culturel du territoire et celle de l'intégration de la culture dans les politiques de développement.

La sélection des priorités n'obéit pas aux mêmes critères dans l'un ou l'autre cas.

i) L'aménagement culturel du territoire correspond à une logique de l'offre artistique calibrée par le ministère de la culture.

Son terrain de départ, donc sa première légitimité, est celle de la compétence professionnelle reconnue par le ministère de la culture. Il revient ensuite, seulement, à cette offre artistique de s'appliquer sur le territoire. Dans la conception de l'aménagement culturel du territoire, les "territoires d'intervention prioritaire" seront, ainsi, repérés par rapport à la situation des disciplines artistiques.

Or, personne n'ignore, même pas la commission de la production qui l'évoque abondamment, que cette logique a produit de faibles résultats sur l'intérêt des publics pour ces offres artistiques. Ce ne sera pas l'approche la plus pertinente pour répondre aux objectifs de développement des territoires.

ii) Par contre, l'intégration de la culture dans les politiques d'aménagement et de développement répond à une autre dynamique.

Les choix culturels se définissent en fonction du projet global de développement. Ils ne sont pas donnés d'avance. Ils sont adaptés aux missions de nature publique qui sont mises en œuvre sur le territoire.

Dans cette logique, l'enjeu n'est plus le public mais les populations vis à vis desquelles se déploient la politique de développement territorial et son volet artistique et culturel.

La responsabilité des organismes culturels n'est plus la même ; celle de l'Etat non plus, qui doit, alors, garantir que la liberté artistique demeure préservée dans les accords contractuels entre les organismes culturels et les responsables de la politique de développement.

Cette conception de l'intégration de la culture dans les politiques de développement territorial oriente l'intervention de l'Etat vers les territoires prioritaires les plus dynamiques, sans préjuger de la situation particulière de telle ou telle discipline artistique.

Elle, seule, est adaptée aux objectifs de la loi LOADDT.

3223-2 La seconde réflexion prolonge la précédente : la loi ne précise pas l'enjeu du zonage des territoires prioritaires.

En n'hésitant pas à caricaturer, on pourrait fort bien parvenir à identifier comme "zones prioritaires" pour la culture, des territoires riches, qui ne rencontre pas de problèmes majeures de développement..

Cette remarque n'est pas exagérée. Nous avons précédemment observé comment le texte du CIADT ouvrait cette possibilité en prenant en compte "les secteurs mal pourvus".

◆ La question vient alors d'elle-même :

La priorité évoquée par l'alinéa est-elle, d'abord, en faveur des territoires les plus démunis, dans lesquels un effort particulier est à conduire pour la culture ?

Vise-t-elle plutôt, les secteurs culturels dont on constate l'absence dans les territoires, même si ces territoires sont florissants ?

◆◆ En fait, il semble que la réponse soit évidente, puisque la question n'a pas été posée.

Le rapport de la commission n'a aucune hésitation sur ce point : l'identification des zones d'intervention prioritaire " *devrait être réalisée, au plan national, à partir de l'atlas des activités culturelles*".

Cela tend à faire penser que le secteur culturel sera conduit, comme l'Education Nationale, à adopter ses propres critères de zonage du "manque" culturel.

Cette détermination de zonages spécifiques au secteur culturel se comprend dès lors que l'on adopte une logique sectorielle de l'aménagement du territoire. Elle paraît peu fondée dans une loi qui, au contraire, place les politiques territoriales au cœur des préoccupations.

◆◆◆ Cette entrée sectorielle dans l'univers des zonages viendra, de surcroît, compliquer la lisibilité des politiques territoriales et rajouter à la confusion ambiante due à la multiplicité des zones existantes.

On ne rappellera pas les observations du CIADT de décembre 1997 qui remarquait : *"on assiste, de fait, à une superposition non cohérente de zonages multiples. Une réforme est donc nécessaire pour passer d'une politique de guichets à une politique de projet"*.

◆◆◆◆ Enfin, il est probable que le secteur culturel ne gagnera rien à cet isolement lorsque les dispositifs de soutien aux zones prioritaires se mettront en place, en particulier au titre des fonds structurels européens.

A vouloir camper sur ses positions traditionnelles, en évitant les débats de fond sur ses responsabilités, la politique culturelle de l'Etat ne saura même pas se mettre en position pour bénéficier des opportunités de développement.

3223-3-La troisième observation porte sur les critères de repérage des manques culturels. Comment savoir qu'un territoire est mal pourvu en services culturels collectifs?

Cette question est délicate à énoncer car elle se heurte au pragmatisme de la réponse.

Nous pouvons prolonger les observations que nous faisons à propos du premier principe du CIADT.

◆ D'un point de vue empirique, les organismes culturels existent. Il suffit de demander au ministère compétent de dresser la liste des organismes ou services culturels et d'établir la carte des territoires faiblement pourvus dans chacune des disciplines artistiques.

Quoi de plus aisé que de repérer sur une carte, les zones où le nombre de théâtres ou de cinémas est insuffisant, comme on le fait pour les universités ou les établissements hospitaliers.

◆◆ Pourtant, derrière l'objectivité de l'appareil statistique de l'Atlas culturel de la France, se cachent des jugements de valeur.

i) Ainsi, on est bien contraint de remarquer, dans l'Atlas Culturel, l'absence de valorisation des activités culturelles liées aux cultures régionales ou aux cultures de l'intégration. L'ignorance est totale, ce qui aurait dû être noté par les députés, compte tenu de l'intérêt porté, par l'article 12 de la loi, aux cultures régionales et aux cultures de l'intégration.

ii) Plus largement, le repérage des activités culturelles se conçoit à partir d'une appréciation de leur "qualité". Il suffit d'avoir un peu de pratique de la relation avec les élus (mais aussi avec les autres services de l'Etat) pour s'apercevoir de la difficulté: le jugement sur la qualité, porté par les experts du ministère de la culture, n'est pas unanimement reconnu.

On l'a vu, pendant de nombreuses années, dans les domaines innovants liés, par exemple, aux musiques amplifiées. On le voit, encore fréquemment, dans la reconnaissance de la qualité des compagnies théâtrales ou des centres culturels municipaux.

Que faire lorsqu'un élu influent, président de conseil général, affirme haut et fort devant les représentants de l'Etat que les experts désignés pour apprécier la qualité des compagnies théâtrales sont des "gnomes culturels", surtout lorsque le préfet de département n'est pas loin d'approuver ce point de vue ?

Osera-t-on qualifier de "zone prioritaire" où se lit statistiquement un cruel manque culturel, une commune qui organise depuis des années un festival folklorique international, mobilisant des centaines de bénévoles sur toute l'année et attirant des milliers de spectateurs, sous prétexte que le ministère de la culture considère que le folklore n'est pas de sa compétence et ne reconnaît pas l'existence de ce festival ?

iii) L'estimation de la qualité, c'est à dire, le jugement de valeur porté sur les différentes activités culturelles, reste et demeurera un processus délicat, que nulle autorité institutionnelle ne peut s'approprier, pas même l'Etat, et surtout pas l'Etat !

Dans ces conditions, il est difficile de s'en tenir à l'objectivité de la cartographie de l'Atlas Culturel.

On doit conclure que la classification des zones, entre zones prioritaires et celles qui ne le sont pas, est basée sur un dispositif à faible légitimité, où l'arbitrarité est visible, et le doute permis, même au sein des autres services de l'Etat.

iv) La question du partenariat se trouve de nouveau posée.

Les termes du jugement de qualité sur l'offre culturelle ne sont pas suffisamment transparents, et fondés en droit, pour que l'Etat puisse les imposer aux collectivités engagées dans des politiques territoriales dont les élus assument, de fait, la responsabilité.

Le processus même de désignation de la qualité artistique ou culturelle qui est à la base de la détermination des zones prioritaires, est un enjeu de débat, et, donc, un enjeu de pouvoir entre l'Etat et les collectivités. Il ne peut échapper à une définition précise des conditions du partenariat entre l'Etat et les collectivités

◆◆◆ La commission de la production en a, plus ou moins, conscience, mais ne tire pas de conséquences sur la rédaction du deuxième alinéa.

Son rapport mentionne, en effet, que " *l'identification des zones prioritaires devra être réalisée au plan national à partir de l'atlas des activités culturelles, puis dans le cadre des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire*".

La commission reconnaît que la politique culturelle de l'Etat n'a pas donné de résultats en terme d'aménagement du territoire, qu'il reste beaucoup à faire, que les collectivités ont joué un rôle majeur dans les évolutions culturelles... Mais, au bout du compte, l'alinéa sur les territoires d'intervention prioritaire n'est pas modifiée, autrement que sur la forme.

Les débats parlementaires n'ont pas permis de lever le lièvre. Ils n'ont pas imposé le partenariat dans la détermination des offres culturelles, ils n'ont pas mis en avant la priorité d'un zonage territorial plutôt que disciplinaire. Ils ont maintenu le statu quo et ses ambiguïtés.

322-4 L'ambiguïté des pôles à vocation nationale et internationale.

En apparence, le troisième alinéa semble devoir faire l'unanimité. Il paraît, en effet, parfaitement cohérent avec l'objectif de la loi concernant l'attractivité des zones urbaines.

Le projet de loi énonce que le schéma des services collectifs culturels "***encourage le développement des pôles artistiques et culturels à vocation nationale et internationale.***"

◆ Comme nous l'avons observé dans le texte du CIADT, il est compréhensible que l'objectif général d'attractivité des territoires s'applique, aussi, au secteur culturel. La nécessité de pôles de compétences en région n'est guère discutable.

On saisit bien l'argumentaire économique, de plus en plus fréquent, visant à considérer que les pôles culturels de qualité sont des atouts favorisant l'implantation d'entreprises. Un environnement culturel d'un certain prestige séduit l'encadrement des grandes entreprises et donne une image internationale que les entreprises peuvent s'approprier.

On doit se féliciter de cette prise de conscience.

◆◆ Il faut toutefois, en terme de politique publique, mesurer les effets de cette formulation du projet de loi.

i) On peut noter que l'énoncé n'est pas identique à celui du CIADT.

La formulation y était plus subtile. Elle évoquait les pôles de compétences ayant des spécificités. Comme nous l'avons observé, le texte permettait de prendre en considération des petites unités spécialisées,

étroitement liées à leur territoire d'implantation, en particulier, en milieu rural dans le domaine patrimonial.

Dans le projet de loi, l'énoncé choisi, confirmé par les députés, ne laisse guère de doutes sur le sens de l'alinéa. On en reste à l'interprétation basique des grandes institutions de centre villes dont le prestige rapporte, en image, aux agglomérations les plus importantes.

Les critiques que nous avons formulées pour le texte du CIADT s'en trouvent encore accentuées.

ii) On rappellera simplement qu'un organisme prestigieux peut aisément absorber l'essentiel du budget culturel des pouvoirs publics. On connaît des régions où une seule institution mobilise un tiers du budget municipal consacré à la culture, montant qui équivaut à 80% des crédits que le ministère de la culture consacre à l'ensemble du territoire régional où est implantée cette institution.

Les pôles, dont parle la loi, ont un prix qui n'est pas négligeable au regard des autres missions que se propose de promouvoir la loi sur l'aménagement du territoire.

iii) De plus, l'alinéa sur les pôles artistiques et culturels ne vise qu'un seul objectif de la LOADDT : l'attractivité des systèmes urbains. Il ne cherche pas à rappeler les autres objectifs de la loi sur l'aménagement du territoire.

Dans cette formulation de l'article 12, **le risque est, manifestement, de reproduire, dans les capitales régionales, les mêmes écarts que ceux notés par la commission, entre la population et les institutions artistiques. Les pôles artistiques concerneront, au mieux, 10 à 20% de la population, dans un rapport souvent limité à la consommation de spectacles ou à la gestion d'une politique d'image.**

La cohérence avec les objectifs de la loi sera, peut-être, visible sur le plan de l'attractivité économique des zones urbaines, si les pôles artistiques attirent (une partie) des cadres d'entreprises. Elle ne le sera pas avec les autres objectifs de la loi.

◆◆◆ Comme nous l'avons vu précédemment, la perspective cohérente aurait été que les pôles artistiques et culturels à vocation nationale et internationale soient, d'abord, des **pôles de ressources, contribuant activement aux politiques publiques de géographie solidaire, de renforcement de la démocratie locale, de réduction des inégalités, d'intégration des populations, ...**

i) Nul ne peut contester que ces pôles artistiques dits de qualité ou d'excellence disposent d'atouts importants. Les compétences des professionnels devraient pouvoir bénéficier à d'autres politiques publiques.

On songe, aussi bien, aux artistes qu'aux techniciens qui peuvent apporter beaucoup aux politiques d'insertion, d'éducation, de formation professionnelle, de qualification des initiatives des jeunes générations, en particulier, dans les territoires prioritaires.

Les pôles auraient du être conçus comme autant de centres de ressources **mobilisables comme opérateurs de politiques publiques.**

ii) Certes, les résistances des directeurs de structures les mieux subventionnées sont souvent très fortes, lorsque l'on évoque la nécessité d'interventions dans le cadre des politiques publiques territoriales autres que culturelles.

Toutefois, le dialogue est possible, dès lors que des partenariats solides sont institués entre l'Etat et les collectivités et que le principe de la liberté des choix artistiques du directeur de la structure est respecté par les pouvoirs publics.

C'est certainement de la responsabilité première de la loi LOADDT de définir ces modalités de partenariat avec les collectivités, qui fondent la garantie absolue de la liberté artistique des pôles artistiques dans leur contribution à la réussite des politiques territoriales.

◆◆◆ Ces ambiguïtés n'ont pas totalement échappé aux sénateurs.

Le sénateur LE CAM a, ainsi, proposé un amendement visant à élargir le champ de l'alinéa aux pôles à vocation locale et régionale.

i) L'argument est intéressant pour notre propos :

"Nous proposons de mieux équilibrer les efforts culturels en direction des pôles reconnus sans nuire au reste du territoire, car il convient d'encourager et de soutenir les initiatives locales.

Ainsi, l'Etat pourrait s'associer davantage aux démarches des collectivités territoriales en vue de mieux faire connaître leurs traditions, les atouts de leur patrimoine ou d'accueillir et organiser des spectacles issus d'autres cultures.

En tout état de cause, l'accès à la culture ne doit pas être réservé à une élite parisienne.

C'est pourquoi le schéma des services culturels ne doit pas privilégier les pôles dont la réputation n'est plus à faire, ni délaissier les populations qui n'ont pas un accès direct aux "lumières de la ville".

Nul doute que l'argumentaire pointe les problèmes concrets de la politique culturelle confrontée aux enjeux de l'aménagement du territoire.

ii) Il reste que la formulation est inadaptée. Elle revient à inverser les priorités et à vider l'alinéa de toute signification. Si toutes les activités culturelles, de toute nature et sur tous les territoires, doivent être mieux accompagner par l'Etat, il faut se préparer à une explosion du budget du ministère de la culture. Perspective souhaitable, certes, mais peu réaliste, dans le contexte.

L'amendement, adopté par le Sénat, indique le malaise, mais n'ouvre pas de perspectives nouvelles. Il confond "intérêt local" et "spécificité du territoire". Il fait l'impasse sur la question essentielle de la responsabilité artistique ou scientifique, qui définit la nature même des pôles, sinon il est inutile d'employer cette qualification.

iii) Pour répondre aux observations du sénateur, l'amendement aurait du viser le premier alinéa, sur l'accès à la culture. Il était extrêmement simple de rappeler que la politique culturelle de l'Etat devait s'inscrire dans le cadre de relations de partenariat avec les collectivités, pour mieux lutter contre les inégalités.

322-5- Le quatrième alinéa: encore la charte.

Le quatrième alinéa concerne le principal instrument d'action conçu par la loi pour répondre aux ambitions de la politique d'aménagement et de développement du territoire.

"Le schéma des services collectifs culturels prévoit, pour les organismes qui bénéficient de subventions de l'Etat, des objectifs de diffusion de leurs activités ainsi que le soutien de la création";

Il s'agit, donc, pour la loi, de **lier le financement public à la réalisation d'objectifs contractualisés.**

La formulation de l'alinéa est nouvelle par rapport au CIADT de décembre 1997. Il était question, alors, d'objectifs d'aménagement du territoire qui supposaient la contractualisation de missions de service public culturel. A défaut de cohérence sur le fond, il y avait, au moins, un souci de cohérence sur la forme.

Le texte de loi n'a même pas ce scrupule. **L'objectif de la contractualisation n'évoque pas les enjeux de la politique d'aménagement du territoire.**

En première lecture, cette disposition étonne par sa banalité et son minimalisme. **Son libellé est maladroit et décalé par rapport aux préoccupations des responsables de politiques culturelles publiques.**

Il reste, donc, à lire entre les lignes, pour tenter de comprendre la raison d'être de cette curieuse formulation dans un projet de loi sur l'aménagement et le développement du territoire.

Trois observations peuvent nous y aider.

Elles portent sur :

- 1- l'emprise de l'existant et le refus de l'innovation,
- 2- la vision angélique de la charte des missions de services publics,
- 3- l'indifférence aux enjeux.

3225-1- l'emprise de l'existant

La volonté d'en rester à l'existant se lit clairement dans le rapport de la commission de la production de l'Assemblée.

◆ Pour favoriser l'accès à la culture, **point n'est besoin d'envisager une augmentation significative de l'offre d'équipements culturels**. Il est préférable de mieux gérer l'existant.

i) Le rapport de la commission dit :

"Plutôt que de développer systématiquement l'offre d'équipements, il apparaît plus opportun d'encourager la constitution de réseaux entre les institutions culturelles existantes et les collectivités territoriales"(p.84)

Il s'agit de *"mobiliser les institutions existantes pour élargir l'accès aux pratiques culturelles"*.

La politique d'incitation conduite par l'Etat doit viser "une meilleure diffusion des activités des organismes culturels dans les zones rurales et péri urbaines, grâce aux chartes d'objectifs".

ii) La commission se contente de reprendre à son compte la position officielle du ministère de la culture.

Les députés accepteront l'alinéa avec une seule modification, sous la formulation suivante :

Le schéma des services collectifs culturels "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 ne suffira pas de "prévoir", il faudra "définir", ce qui laisse à penser que les députés ne sont pas dupes du vide qui se cache sous le quatrième alinéa.

Toutefois, cette modification ne concerne pas l'essentiel : **l'Assemblée accepte l'idée que la politique d'aménagement du territoire ne doit pas bouleverser l'équilibre des institutions culturelles**.

◆ ◆ **la critique de cette position est pourtant contenue dans les commentaires produits par la commission de la production, elle même.**

i) Certes, la loi ne dit pas explicitement qu'il faut s'en tenir à l'existant. Par contre, elle est rédigée pour qu'il en soit ainsi. Les commentaires que nous venons de citer sont sans ambiguïté.

Il n'y a pas de place pour un nouvel élan culturel fondé en particulier sur la dynamique culturelle des collectivités territoriales.

Les élus qui voudront investir dans des projets culturels n'auront d'autres solutions que de s'appuyer sur les réseaux existants d'organismes culturels reconnus par le ministère de la culture.

ii) Les commentaires de la commission montrent assez l'effet de privilèges détenus par les institutions culturelles déjà existantes.

Il n'est pas envisagé de changer la situation, d'innover, de rechercher de nouvelles formes d'action culturelle pour répondre à l'enjeu de société que pose le désintérêt massif des citoyens pour le secteur culturel soutenu par les moyens publics.

Cette position défensive, assez peu conforme à l'esprit d'innovation que l'on prête, malgré tout, au ministère de la culture, fige le champ des politiques culturelles susceptibles de contribuer au développement territorial.

Dans un texte qui trace les grandes lignes de la politique culturelle de l'Etat pour les vingt ans qui viennent, on doit exprimer sa surprise face à une telle argumentation malthusienne, soucieuse, surtout, de préserver les acquis.

iii) Une seule restriction à cette observation est notée par le rapporteur de la commission : *"la politique d'incitation de l'Etat devrait désormais s'orienter davantage vers un rôle de correction des inégalités territoriales. Selon les informations communiquées au rapporteur, cette réorientation devrait se traduire par l'implantation d'équipements dans certaines zones périphériques."* (p ;84)

On comprend que la subtilité des termes puisse échapper à la compréhension.

L'examen des textes du CIADT nous a montré que ces **équipements nouveaux n'auront d'autres ambitions que de répondre aux enjeux de proximité**. Ils seront la contrepartie, d'intérêt simplement local, laissée aux élus pour que se maintiennent, par ailleurs, les "grands" réseaux contrôlés, en direct, par le ministère de la culture.

La manœuvre est habile et manifestement le marché de dupes a réussi. **La loi sur l'aménagement et le développement durable du territoire avalise le statu quo culturel, au moment où elle affiche, par ailleurs, de grandes ambitions innovatrices pour le territoire.**

3225-2- une vision angélique de la charte des missions de service public, favorisant les détournements des objectifs de la loi sur l'aménagement du territoire.

Derrière le jeu du statu quo, cette position, se profile, probablement, une vision angélique de la charte des missions de service public, qui ouvre sur le risque de détournement des objectifs de la loi sur l'aménagement du territoire.

Nous ne reprendrons pas, en détail, les arguments que nous avons déjà développés lors de l'étude des textes du CIADT, sur l'application de la charte des missions de services publics proposées par le ministère de la culture.

◆ Disons simplement que la charte (et maintenant la loi), ne donne aucun fondement au partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Alors que la commission observe avec justesse *"l'importance que revêt le partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales"*, elle accepte un moyen d'action inadapté.

La charte se limite à proposer aux collectivités une **contractualisation portant uniquement sur les modèles culturels prédéfinis par l'Etat**.

◆◆ Par ailleurs, les organismes culturels sont appelés, via la charte et la loi, à délocaliser leurs activités vers le milieu rural ou péri urbain.

Nous avons tenté de montrer que cette solution, facile à comprendre, n'était qu'une solution de façade, faite pour éviter toute remise en cause de la logique de fonctionnement de ces organismes.

i) On fait comme si les obstacles de nature sociologique n'existaient pas.

Ainsi, le terme de **"diffusion"**, utilisé par le projet de loi, fait fi de la complexité que rencontrent les politiques publiques dans l'approche des populations peu attirées par les formes culturelles légitimes.

Il faut certainement plus que de la "diffusion d'activités" pour lever les obstacles qui font barrière à l'accès généralisé à la diversité culturelle.

ii) L'expérience montre que les interventions des professionnels de la culture doivent être continuellement ajustées et surtout définies en commun avec les partenaires locaux qui connaissent bien, sur le terrain, ces populations et leurs comportements sur le plan éducatif, social, économique, religieux...

On préférera ici une résidence d'artistes, là, un repas de quartier en musiques ou une soirée contes chez l'habitant, ailleurs des ateliers, un concert, un événement festif urbain ou une cérémonie de mariages...

La solution proposée par la loi de **limiter l'approche à la seule diffusion d'activités est simpliste**, alors qu'il s'agit de **promouvoir des dispositifs interactifs et innovants** entre les organismes culturels, le terrain et les partenaires publics.

iii) Cette solution peut satisfaire le sens commun. Elle ne conduit pas les organismes culturels existants à évoluer, efficacement, dans le sens d'une **intégration de la culture dans les politiques de développement global**.

Elle ne fait que prôner une meilleure géographie de l'offre existante alors que l'objectif affiché était de promouvoir des services collectifs culturels destinés à répondre aux besoins et à réduire les inégalités culturelles.

Elle privilégie, une fois encore, une approche centrée sur "l'aménagement culturel du territoire".

3225-3- L'indifférence aux enjeux.

Il ressort des remarques précédentes que **le texte de loi n'est guère attentif aux enjeux que porte la loi**.

On le voit au moins sur deux points.

◆ L'indifférence se lit nettement dans la **forme rédactionnelle** de l'alinéa.

i) A propos des organismes culturels, le texte évoque "**les objectifs de diffusion de leurs activités**" et mentionne, à la suite, "le **soutien à la création**".

L'art du collage fait certainement partie du savoir-faire législatif. Il n'est pas nécessaire, pour autant, d'en abuser.

On sait à peu près ce que signifient **les activités de diffusion** et les **activités de création des organismes culturels**. Ces termes ont une portée empirique pour l'administration culturelle, même s'il reste toujours une marge d'interprétation. Autrement dit, une décision législative visant les activités de diffusion et de création est assurée d'être comprise et mise en pratique par les services déconcentrés.

Par contre, la formule inversée "**diffusion de leurs activités**" **laisse perplexe, surtout complétée par l'autre objectif de "soutien à la création"**.

Il y a fort à parier que le rédacteur du texte a peu d'expérience dans le domaine culturel.

Pourtant, au niveau de généralité où se place la loi, il était facile de s'apercevoir que le terme "activité des organismes culturels" était suffisant et mieux adapté. Il contient une diversité de situations : diffusion, création, mais aussi sensibilisation, formation, sans exclure protection, restauration ou valorisation de ressources patrimoniales... Il ne limite pas l'ambition de la politique publique à la seule perspective de la "diffusion d'activités", si peu adaptée aux enjeux de l'intégration de la culture dans les politiques territoriales. La formulation "leurs objectifs d'activité" aurait autorisé des démarches interactives avec les territoires, sans réduire le champ du partenariat à la simple "diffusion de leurs activités", qui signifie, d'emblée, que les dites "activités" sont définies avant de pénétrer sur le territoire et s'imposent passivement aux éventuels consommateurs.

ii) De surcroît, en ajoutant, à la dernière minute et en bout de phrase, cette idée de soutien à la création, le texte de l'aliéna semble demander au législateur de **concentrer son attention sur les organismes de spectacles vivants.**

Ce n'est pourtant pas l'objet de l'article 12 de limiter, ainsi, le champ d'investigation du schéma.

Il faudrait, en conséquence, revoir la formulation pour **ne pas marginaliser les organismes culturels centrés sur des préoccupations patrimoniales**, dont le rôle dans les politiques d'aménagement du territoire est important. On songe aux monuments historiques, mais aussi aux bibliothèques, aux archives, aux musées, aux organismes publics et privés qui contribuent à la connaissance, à la protection, à la restauration, à la mise en valeur des richesses patrimoniales sur le territoire national.

♦ ♦ En conséquence, **il n'y a rien pour penser que, dans la loi, le législateur a souhaité promouvoir le principe de l'intégration de la culture dans les politiques territoriales.**

i) S'il avait voulu faire preuve d'innovation par rapport au milieu culturel professionnel, il n'aurait pas accepté, aussi aisément, de valider une proposition de texte aussi mal formulée.

Il aurait surtout évité toute ambiguïté en rappelant que **les contrats entre l'Etat et les organismes culturels devaient répondre aux objectifs de la loi LOADDT.**

Pourtant, ce n'est pas le cas, malgré les apparences.

On observe que les députés ont supprimé l'article 13 du projet de loi. Ils ont toutefois réintroduit dans l'article 12 le passage relatif à la contractualisation.

On peut lire dans le texte adopté en première lecture : "*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 assignés à ces organismes par le schéma des services collectifs culturels*".

Sur le plan de la forme, la proposition semble cohérente : les organismes culturels agiront dans le sens de la loi.

Sur le fond, rien n'est moins sûr, puisque le **schéma des services collectifs culturels est formulé de telle sorte qu'il ne répond pas aux enjeux de l'intégration de la culture dans les objectifs de la LOADDT.**

Dire que les contrats devront respecter le schéma des services collectifs culturels, n'est rien d'autre qu'une tautologie, sans portée politique et sans cadrage technique.

ii) Surtout, si le législateur avait souhaité promouvoir l'intégration de la culture dans les politiques territoriales, **il aurait repris les propositions les plus pertinentes du CIADT de décembre 1997.**

La preuve finale est, ainsi, la **disparition du cinquième principe** énoncé par le CIADT qui affirmait la nécessité de "*l'intégration de la dimension culturelle dans le cadre des politiques territoriales de développement mises en œuvre notamment au sein des pays et des agglomérations*" et qui précisait "*les activités culturelles s'intègrent dans les politiques locales de développement pour recréer un environnement attractif, transformer et valoriser l'image d'un territoire conforter l'idée de projet. L'action culturelle doit, en effet, localement s'exercer en liaison avec les politiques sociales éducatives et économiques.*"

Ce principe était susceptible d'encourager de nouvelles approches. Il pouvait être repris par le texte de loi.

Pourtant, il a totalement disparu des préoccupations alors qu'il était le seul qui affichait la cohérence nécessaire entre le secteur culturel et les objectifs de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire.

La conclusion est alors, que, de l'exécutif au législatif, la situation reste inchangée : la position de **l'évitement est manifeste**.

♦ Elle l'est d'autant plus que la commission de la production avait nettement constaté le faible impact sur la population de ces organismes culturels, en citant abondamment les statistiques sur "les pratiques culturelles des français".

♦♦ Elle l'est surtout parce que **la ministre chargée de l'aménagement du territoire** rappelle, en séance, les évolutions souhaitées, sans proposer pour autant les modifications nécessaires au texte qu'elle propose.

Pour défendre notre point de vue, ne peut-on trouver mieux que les propos de la ministre, lors de l'examen de l'article 12.

La ministre dit :

"Il est effectivement indispensable de clarifier le fonctionnement du partenariat entre l'Etat et les collectivités et de mieux coordonner les politiques culturelles menées à de multiples niveaux. .. Souvent, les équipements sont posés dans un territoire sans être intégrés dans une stratégie de développement, c'est pourquoi la note de cadrage insiste sur la nécessité d'axer les priorités sur la démocratisation des choix. La logique territoriale doit conduire à définir des zones d'intervention prioritaire et mieux prendre en compte le patrimoine et les ressources culturelles existantes...La culture doit redevenir un élément essentiel de la reconnaissance du territoire et de la participation des citoyens".

Au regard de telles déclarations, cohérentes avec les objectifs de la loi, **on ne peut comprendre les faiblesses de la rédaction du quatrième alinéa que par la nécessité d'éviter les conflits qui pourraient naître d'une formulation adaptée aux préoccupations énoncées.**⁷

La culture reste bien l'invité obligé, celui auquel on ne songe qu'à adresser des paroles convenues, en évitant les sujets qui fâchent.

322-6 Le cinquième alinéa: la question de la politique de l'intégration et la "reconnaissance" des autres cultures

Le cinquième alinéa s'intéresse à la question de l'intégration. **Le sujet est nouveau** puisque les textes du CIADT et de la circulaire du premier juillet ne formulaient, sur le plan technique, aucune proposition particulière.

L'entrée en lice de cette question de l'intégration semble répondre à des préoccupations tardives, d'ordre politique.

Ce cinquième alinéa pourrait faire l'objet de **deux regards contradictoires** : **Il est soit naïf, soit roué.**

3226-1- un bon sentiment

L'alinéa part manifestement d'un **bon sentiment** en fixant un objectif politique essentiel pour la France d'aujourd'hui. Il commence par : "**le schéma renforce la politique d'intégration...**".

⁷ Le lecteur voudra bien considérer que nous rejetons, par principe, toute explication en terme d'incompétence, s'agissant d'un texte de loi, transmis au Parlement sous la signature du Premier Ministre.

◆ L'affirmation de principe est souhaitable d'autant qu'il est toujours nécessaire de rappeler que **la culture est un élément important pour réussir une politique d'intégration.**

Reste à savoir comment le "schéma des services collectifs culturels" peut contribuer à cette réussite.

L'alinéa 5 précise donc la méthode :

“ le schéma renforce la politique d'intégration par la reconnaissance de TOUTES les formes d'EXPRESSION, de PRATIQUE et de création ARTISTIQUES ”. (C'est nous qui soulignons !)

◆◆ Cette phrase semble avoir une **dimension extrêmement positive** : elle pourrait vouloir dire que les expressions artistiques portées par les populations d'origines ethniques diversifiées **ne doivent plus être victimes d'ostracisme**, de rejet, de mépris.

C'est une **position politique forte** par rapport à ces populations, habitant, souvent, mais pas exclusivement, dans les quartiers défavorisés,

Le texte tient, ainsi, à manifester **l'intérêt de la loi pour les traditions culturelles ancestrales des populations issues de l'immigration, comme pour les formes les plus innovantes produites par les jeunes générations**

Certes, on ne peut guère se faire d'illusion sur la possibilité de faire apprécier par tous, l'ensemble des cultures du monde, tant les effets de distinction sont prégnants dans le jeu social. On doit malgré tout, se féliciter de cette prise de position dans une loi de la République.

3226-2- Simplisme ou faux-semblants.

Toutefois, la loi ne peut faire preuve de simplisme ou s'engager dans des faux-semblants.

◆ Le simplisme **saute aux yeux dans la formule “reconnaissance de TOUTES les formes ”.**

Evitons les commentaires !

i) L'ironie pourrait conduire à se féliciter de voir le ministère de l'intérieur donner, ainsi, son aval à une vision aussi ouverte des pratiques culturelles des jeunes, y compris, bien sur, les concerts de musique électronique et l'usage de bombes de peinture sur les façades d'immeuble !!!

De surcroît, on préfère ne pas évoquer les situations où tel ou tel chanteur à succès prônerait, en musique, les vertus d'extrémismes de tout poil, en s'abritant derrière une loi qui affirme, sans ambages, **reconnaître toutes les formes d'expression artistiques !**

ii) Le débat parlementaire a permis d'évoquer cette question de la détermination de ces formes artistiques et culturelles.

M. Patrick Ollier s'est interrogé sur la portée du texte *“j'aimerais savoir ce que veut dire “renforcer la politique d'intégration par la reconnaissance de toutes les formes d'expression de pratiques et de création artistique”. “Considérez-vous le tag comme une forme d'expression artistique ?”*

La réponse du rapporteur de la commission montre que le texte proposé ne porte pas sur l'objet qu'il énonce.

Le rapporteur répond : *“J'ai l'impression que ce n'est pas tant la définition du champ des pratiques culturelles qui préoccupe Monsieur Ollier que la référence à la politique d'intégration. Il ne s'agit pas de promouvoir le tag mais de favoriser l'émergence d'une culture vivante dans toutes les couches de la population”.*

Roué ou naïf ? Si l'on ne veut pas reconnaître les tags, il ne faut pas écrire "toutes les formes". Si l'on veut favoriser l'émergence des nouvelles pratiques artistiques, il faut aller plus loin que la reconnaissance.

L'alinéa est donc simplement un affichage politique, on pourrait dire idéologique que l'on ne peut critiquer sans s'opposer à l'intention politique.

3226-3 Un parfum de trompe l'oeil.

Au-delà du simplisme, il est probablement une forme de **faux-semblant**.

♦ **Le faux-semblant** est plus subtilement apparent dans la restriction apportée par le qualificatif "artistiques". Le projet de loi reconnaît toutes les formes, à condition qu'elles puissent être considérées comme "artistiques".

La modification apportée par les députés ne change rien à ce problème. La formulation, en première lecture, qui évoque "*la reconnaissance de toutes les formes d'expression artistique et de pratiques culturelles*", et en seconde lecture qui apporte quelques nuances: "*la reconnaissance des formes d'expression artistiques, des pratiques culturelles et des langues d'origine*", laissent le problème entier.

A qui la loi confie-t-elle le soin de juger que telle ou telle pratique sociale devient artistique ?

♦ ♦ Dans la tradition de l'Etat, c'est le **ministère de la culture** qui procède à cette évaluation, à partir de l'avis de ses **experts, nommés ou désignés**.

Rappelons simplement qu'il a fallu quarante ans pour que le ministère s'organise pour tenir vraiment compte des musiques dites des jeunes, musiques amplifiées ou musiques actuelles.

Les formes d'expression comme le hip hop, le rap ou la techno commencent à peine à être prises au sérieux par les services du ministère, si l'on accepte d'oublier les inconditionnels du refus...

Il n'est donc pas certain que l'expertise de l'Etat sera pertinente pour répondre à l'évolution rapide de ces formes d'expression.

L'alinéa 5 pose, en réalité, le **problème de la capacité de l'Etat à reconnaître les mouvements d'émergence**, ceux qui se présentent à tous comme des **expressions sociales**, mais, qui, par des **processus difficiles à cerner**, deviennent des **mouvements culturels**, traversés d'œuvres singulières reconnues comme **artistiques**.

♦ ♦ ♦ On a vu, précédemment, que la loi imaginait que la contractualisation entre l'Etat et les organismes culturels permettait de répondre aux objectifs du schéma des services collectifs culturels.

i) En toute logique, la **charte** des missions de service public aurait du apporter la solution au problème de "*la reconnaissance de toutes les pratiques artistiques et culturelles*". Elle aurait du prendre en compte les enjeux de la politique d'intégration.

Une lecture attentive de la charte, diffusée par le ministère de la culture montre, pourtant, que le document ne fait jamais référence à la question de l'intégration. Nul ne semble avoir pris soin d'observer que **la charte n'emploie jamais le terme d'intégration.**

ii) Cette situation mérite que nous nous arrêtons quelques instants, en reprenant ce que nous avons dit lors de l'examen du texte du CIADT :

L'optique de la charte est simplement la démocratisation de la culture.

Pour parler des exclus la charte, rappelons le, n'a qu'une parole contrainte : *"la responsabilité sociale s'exerce également à l'égard des personnes exclues qui pour des raisons éducatives économiques ou physiques. Il est, aujourd'hui, du devoir civique de chacun des organismes culturels bénéficiant de fonds publics de prendre une part dans l'atténuation des inégalités"*.

A qui fera-t-on croire que pour favoriser l'intégration, pour reconnaître les cultures des populations issues de l'émigration, pour prendre en considération les innovantes pratiques artistiques et culturelles des jeunes vivant dans les quartiers en difficulté, la bonne méthode est de demander aux organismes culturels d'agir par "devoir civique" ?

La charte, sur laquelle s'appuie la loi, autant que la volonté de s'en tenir à l'existant, ne permettent pas de penser que les ambitions généreuses de l'alinéa 5 trouveront aisément à s'appliquer.

L'énoncé politique du cinquième alinéa n'est pas sérieux car il n'est pas associé à des dispositifs opérationnels permettant une application effective du principe affiché.

3226-4 La "reconnaissance" et ses ambiguïtés.

Enfin, on peut s'interroger sur l'apparition du terme **"reconnaissance"** dans ce texte de loi.

♦ Pour les populations dont l'expression emprunte aux formes culturelles minorées, donc dévalorisées, **la reconnaissance de leurs cultures, par les représentants des pouvoirs publics est souvent un facteur essentiel de reconquête de leur dignité.** C'est une **étape** fréquemment **indispensable** pour **ouvrir le dialogue sur d'autres formes culturelles.** Sinon, nul ne l'ignore, le repli identitaire se renforce et le **rejet des formes culturelles légitimes** va **grandissant.**

A vrai dire, la reconnaissance peut en rester à la gestion de bonnes paroles réconfortantes, sans nécessairement déboucher sur des dispositifs élaborés de soutien.

♦♦ **La notion de "prise en compte"** serait certainement moins ambiguë pour marquer la préoccupation du législateur de voir **les moyens publics dirigés plus massivement vers les cultures minorées des populations défavorisées.**

Dans cette hypothèse, **la cohérence de la loi imposait de promouvoir l'innovation, et non d'en rester, comme nous l'avons vu, à l'existant.**

Le repérage des formes culturelles et artistiques répondant aux objectifs d'intégration **ne peut être réalisé que par des organismes culturels qui se sont donnés pour mission de le faire.**

Il est probable que ceux qui le feront au nom d'un devoir civique imposé par l'Etat se révéleront inadaptés. L'idéologie du missionnaire artistique montrant au peuple les vraies valeurs de l'art a des limites et sent trop le mépris porté aux populations que l'on se propose de conscientiser.

♦♦♦ **La loi évite d'aborder ces questions.** Elle semble les considérer **comme des questions techniques** qu'il revient au ministère de la culture de résoudre. Elle refuse ainsi de fixer un objectif d'efficacité et en reste aux déclarations générales.

i) Cette posture n'est pas critiquable en elle-même.

Elle est néanmoins **décevante** lorsque l'on se rappelle les **objectifs de géographie solidaire, de démocratie participative, et même d'attractivité des pôles urbains,** sans parler de la préoccupation de lutte contre les inégalités.

Elle est difficilement compréhensible au regard des données sur les pratiques culturelles de la population française.

ii) Il était, pourtant, aisé de rédiger le cinquième alinéa de manière à renforcer la cohérence de la loi et limiter le flou des intentions et des moyens.

Pour être en phase avec les articles 2 et 3 de la loi, l'alinéa aurait pu être formulé ainsi :

“ le schéma des services collectifs culturels encourage les organismes culturels qui se sont donnés pour mission de prendre en considération la diversité des formes artistiques et culturelles contribuant à renforcer les politiques publiques d'intégration, particulièrement dans les territoires prioritaires. ”

◆◆◆◆ Bien évidemment, une telle formulation avait deux conséquences contradictoires avec la rédaction actuelle de la loi.

i) D'une part, elle supposait un **partenariat dense** avec les collectivités territoriales maîtres d'ouvrage de projets territoriaux concernant l'intégration.

ii) Elle supposait, aussi, de ne pas en rester à l'existant et de **favoriser les opérateurs culturels innovants**, sachant travailler dans le cadre de la politique d'intégration.⁸

3227- Le sixième alinéa: les langues et cultures régionales.

Le sixième alinéa s'intéresse à un aspect particulier de la vie culturelle : les langues et cultures régionales.

◆ La lecture des alinéas précédents pourrait faire croire que ce domaine est pris en compte par le schéma des services collectifs culturels, voué à favoriser l'accès à la culture, à fixer des territoires prioritaires, à élargir la contractualisation avec les organismes culturels...

Nul ne songe, sérieusement, à défendre ce point de vue. **Chacun sait que la valorisation des cultures régionales ne trouve pas sa place dans le dispositif culturel lié à la charte.**

◆◆ La circulaire du premier juillet 1998 avait, d'ailleurs, opéré un ajout pour tenir compte des langues et cultures régionales. La loi poursuit dans cette voie.

L'enjeu est, en fait, politique, au moment où la question se pose de savoir si la France sera signataire de la charte européenne sur les langues minorées.

Le débat à l'Assemblée confirme l'intérêt des députés pour cette question. Plusieurs amendements ont été présentés pour élargir la proposition du projet de loi.

On passe ainsi, de la formulation initiale :

"Le schéma du service collectif culturel assure la valorisation des cultures et langues régionales",

à la formulation adoptée par les députés, le 11 mai :

⁸ il serait intéressant de voir si le rapporteur de la loi a eu la curiosité d'interroger le FAS sur l'importance de l'intervention des organismes culturels couverts par la charte du ministère de la culture)

"Le schéma 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 langues régionales ou minoritaires".

De fil en aiguille, l'enjeu du développement du territoire glisse vers un autre débat, dont les contours ne sont pas précisés, par rapport aux objectifs de la LOADDT.

Les sénateurs se sont, aussi, attardés sur cette question particulière. Toutefois, le rapporteur considérera que l'alinéa est inutile puisque " *le français est la langue de la république. Elle est également un facteur d'intégration et d'unité*"... *"Mais, nous reconnaissons tous l'importance d'enseigner et de diffuser les langues régionales"*.

On s'aperçoit vite que cette question, éminemment politique, motive les élus pour d'autres raisons que celles qui concernent la loi sur l'aménagement du territoire.

◆◆◆◆ Pour notre part, s'il avait fallu **en rester à la question de la cohérence** que mérite toute loi, il restait possible au législateur, de marquer autrement son intérêt légitime et nécessaire pour les langues et les cultures régionales, dans une loi sur le développement du territoire.

La priorité aurait pu être de dire que les langues et cultures régionales, **au-delà de leur sauvegarde** et de leur transmission **pouvaient répondre aux objectifs de rayonnement de la France, de développement durable, de géographie solidaire, de démocratie participative.**

Une formulation du septième alinéa aurait pu être : **"le schéma prend en compte les langues et cultures régionales ou minorées, dans le cadre des objectifs définis à l'article 1 et 2 de la présente loi"**.

Cette formulation aurait eu, entre autres avantages, **d'éviter que la loi conforte les replis identitaires** autour des formes culturelles locales, ce qui n'est pas un mince problème politique.

3228- Le dernier alinéa: les **nouvelles technologies de l'information et de la communication.**

Le dernier alinéa visant à définir le schéma des services collectifs culturels a trait aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Par rapport à ce que nous avons observé dans le texte du CIADT, nous ne pouvons noter que des différences minimales.

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

Nous ne répéterons pas que la formulation est trop centrée sur la question de "l'accès". Dans la perspective à vingt ans que doit tracer le schéma, l'enjeu porte, beaucoup plus, sur les transformations de contenu, sinon de sens, que le développement des technologies de la communication va engendrer. La définition même du domaine culturel en sera certainement, affecté.

La loi n'offre, ici, aucune perspective innovante.

32-3 En toute logique, il faudrait évoquer l'article 13 du projet de loi.

Par correction, nous le citerons in extenso :

"Il est ajouté à la loi du 4 février 1995, un article 16-1 ainsi rédigé :

ART.16-1 La conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire organise la concertation dans le domaine culturel 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 ainsi que le cas échéant les collectivités territoriales intéressées et les organismes culturels qui bénéficient de subventions de l'Etat doivent tenir compte des objectifs assignés à ces organismes par le schéma de services collectifs culturels."

Les députés, dans leur sagesse et leur expérience, ont considéré que cet article 13 devait être intégré au sein de l'article 12. Cette modification ne change pas l'esprit du texte.

◆ On remarquera, surtout, que le **rapport de l'Assemblée** et **celui du Sénat** expriment, quasiment dans les mêmes termes, **la satisfaction des élus** pour la procédure de **concertation** proposée par le projet de loi.

Cette unanimité mérite, dans le contexte, d'être soulignée. Elle s'exprime ainsi :

*" La culture est un domaine où le **partenariat** et la **politique contractuelle** sont les **principaux vecteurs** de l'action publique. En outre, ce secteur d'intervention n'a pas fait l'objet d'une répartition claire des compétences entre les différents niveaux de décision, dans le cadre des lois de décentralisation. "*

i) Il y avait là de quoi argumenter une nouvelle rédaction de l'article 12, à partir de ce **préalable du partenariat**, reconnu par les deux assemblées.

ii) Pire encore, les deux rapporteurs reconnaissent que *"dès lors que les collectivités territoriales ont une compétence générale dans le domaine culturel, chacun à son échelle d'intervention, l'action est fortement dépendante de la capacité et de la **volonté politique des élus.**"*

Cette affirmation nette aurait du porter conséquence, d'autant que les élus sont parfaitement conscients que cette situation a des implications sur le territoire : *" Il en résulte un grand dynamisme mais aussi des risques de doublons, de **déséquilibres et des carences persistantes pour certains territoires ruraux et périurbains.**"*

iii) **La conclusion est étonnamment décevante: l'évitement est total puisque les deux assemblées ne tirent pas les conséquences de leur propre analyse.** Au lieu de remettre en cause le contenu de l'article 12, pour non réponse aux questions posées, les deux assemblées avalisent le dispositif de concertation, au niveau régional.

*" Il n'apparaît pas inutile de prévoir un **lieu de concertation** pour contribuer à une meilleure **coordination** des politiques culturelles menées par les uns et par les autres. Le choix du CRADT comme instance compétente semble justifié, compte tenu de sa composition".*

C'est bien mal connaître les processus de décision, dans le secteur culturel, que d'imaginer que la réunion annuelle du CRADT pourra remplir un rôle quelconque en matière d'intégration de la culture dans les politiques d'aménagement du territoire.

◆◆ A notre avis, l'alinéa **sur la concertation conforte la position de l'évitement.**

Il prône la concertation comme perspective minimale, on pourrait presque dire inévitable.

L'expérience montre, pourtant, que **la concertation ne signifie pas partenariat.**

L'article 13, devenu ajout de l'article 12, fait une ouverture qui n'en est pas une, puisque **les principes de contractualisation institutionnalisée entre l'Etat et les collectivités ne sont pas établis.**

Face aux enjeux du développement du territoire, **la loi aurait du annoncer la perspective de programmes d'intervention associant contractuellement l'Etat et les collectivités.**

Elle se contente, à la satisfaction générale, de procédures de concertation, **comme si la pratique de la concertation dans le secteur culturel n'avait pas déjà donné les résultats dénoncés** par les rapporteurs des deux assemblées sur les déséquilibres territoriaux en matière culturelle.

Conclusion

L'examen consacré aux seuls textes officiels n'a pas levé la perplexité de départ.

A) LE PARCOURS OBSCUR DE L'ÉVITEMENT

◆ Si la culture est bien inscrite dans l'agenda de la politique d'aménagement du territoire, **les raisons en demeurent obscures.**

Les textes législatifs ont gardé le secret de l'invitation de la culture au grand débat sur l'avenir du territoire.

i) La loi de 1995, LOADT, avait, sans états d'âme, **limité son approche à la question des équipements culturels**, sans aller au-delà de ce regard empirique sur le rééquilibrage du territoire national.

ii) La loi de 1999, LOADDT, affiche plus d'ambition. Elle "théorise" l'objectif de réponse aux besoins, refuse le pragmatisme du schéma des équipements culturels, mais ne dépasse pas les bonnes paroles.

Elle se désintéresse de l'essentiel : les conditions du passage à l'acte, les conditions de l'efficience d'une politique de développement du territoire qui intègre la culture.

Elle limite son propos à quelques orientations impressionnistes, en feignant de croire que la mise en œuvre est affaire de techniques administratives ou financières.

iii) Entre les deux, le CIADT du 15 décembre 1997 avait mieux révélé **la complexité** du débat :

- **La politique culturelle de l'Etat peut-elle conserver son hégémonie dès lors que l'on prône la dynamique de projets des territoires locaux ?**

Le partenariat entre l'Etat et les collectivités ne doit-il pas changer de nature ?

- **L'approche territoriale peut-elle apporter l'efficience qui manque à la politique culturelle de l'Etat, en particulier auprès des populations prioritaires ?**

- **Le secteur culturel pourra-t-il conserver ses préoccupations légitimes de liberté, dès lors que le développement territorial imposerait ses exigences à l'autonomie de la création artistique ?**

- **Faut-il se contenter de la version, archaïque, de l'aménagement culturel du territoire ou accepter les risques de l'intégration de la culture dans les stratégies de développement local ?**

Nous avons vu que le CIADT avait renoncé à franchir le pas, non seulement de la réponse, mais, surtout, de la **formulation explicite de l'alternative** qui se présente à la politique culturelle publique.

iv) Notre constat est que l'ouverture de l'agenda ne signifiait pas ouverture du débat sur les orientations politiques.

L'idée même d'une discussion posée sur les **orientations de la politique culturelle** vis à vis de la politique d'aménagement du territoire, ou, sur **les orientations de la politique d'aménagement du territoire** vis à vis de la culture **ne fait pas partie de l'actualité.**

Le seul espace de recouvrement se lit dans l'intérêt accordé aux pôles artistiques et culturels à vocation internationale qui semblent pouvoir, à la fois, respecter l'hégémonie du ministère de la culture et accompagner l'objectif d'attractivité des pôles urbains compétitifs sur le plan européen.

Par contre, lorsque les territoires ont besoin d'une politique publique pour contrebalancer les écarts de développement, le silence est de règle. Le projet de loi se limite à la "reconnaissance", en taisant les obstacles à son application.

v) Les fiançailles de la culture et de l'aménagement du territoire se sont bien déroulées sous le regard de l'autorité tutélaire, mais chacun veille à remettre la signature du contrat de mariage à plus tard.

Il ne s'agit pas d'un compromis entre des forces aux intérêts divergents, contraints de s'entendre. Il s'agit plutôt d'une **position d'évitement**, qui conduit chacun des protagonistes à **se convaincre et à convaincre les autres que les problèmes n'existent pas**. Les fiancés sont heureux.

L'essentiel est que l'on ne parle plus d'eux.

vi) Il faut reconnaître que la position d'évitement a bien des avantages : **elle fournit des solutions sans avoir à poser les questions qui fâchent**.

On ne saura, donc, rien des obligations de résultats en matière de lutte contre les inégalités culturelles, pour se contenter de l'idéologie rétrograde de la démocratisation culturelle, digne des missionnaires des temps jadis. On se contente de confirmer que l'existant suffit à répondre aux ambitions de la politique de développement territorial.

On remet à plus tard la détermination des territoires prioritaires, pour s'éviter toute contradiction avec les bénéficiaires actuels des crédits culturels. On n'imagine même pas de définir ce qu'est un service collectif culturel. On ne cherche pas à préciser les conditions du partenariat entre les collectivités et l'Etat pour permettre à la culture de contribuer aux objectifs de la loi. On ignore la manière dont la dimension patrimoniale de la politique culturelle de l'Etat s'inscrit dans le développement durable. On évite de penser la question de la démocratie participative, et, comme cela fait un peu trop, on s'exonère de la critique d'immobilisme en reconnaissant généreusement, toutes les pratiques culturelles, oubliant, de facto, le décret de missionnement du ministère de la culture, et ce qu'il signifie en terme de sélection de la qualité des projets.

B) LE SILENCE DES ACTEURS

vii) Si les protagonistes de la rédaction des textes officiels se satisfont de cette position d'évitement, c'est probablement parce que **les acteurs de la société auxquels ils s'adressent n'éprouvent pas d'intérêt pour le débat ouvert par les lois sur l'aménagement du territoire**.

- Les élus et les acteurs économiques concernés par l'aménagement du territoire ont d'autres préoccupations plus importantes, à leurs yeux, que la culture.

- Les professionnels de la culture sont peu attentifs aux débats qui n'expriment pas leur intérêt immédiat. Leur interlocuteur, pour les plus influents d'entre eux, est le ministère de la culture qui neutralise le débat, pour éviter probablement que ne resurgisse le spectre de la soumission de la politique culturelle aux intérêts inavouables des élus.

Pour les autres, ils attendent plus des élus locaux, qui, eux-mêmes, n'ont pas à ce jour participé pleinement au débat.

- Ne parlons même pas de l'intérêt des populations susceptibles de bénéficier de cette politique. Son indifférence est totale autant que celle des médias qui aiment à parler du peuple.

Faute d'acteurs mobilisés, faute d'impératif politique, le débat sur la culture et l'aménagement du territoire est réglé par les **certitudes que la continuité de l'existant est le meilleur des mondes possibles pour le développement des territoires**.

Les textes officiels du rapprochement annoncé entre la culture et l'aménagement du territoire sont donc décevants dans ce qu'ils énoncent et surtout dans ce qu'ils ignorent. Ils ne prennent pas la question au sérieux. Ils n'ont pas cerné les enjeux. Ils n'ont pas organisé les dispositifs permettant des programmes d'action, cohérents avec les objectifs de la loi.

C) LE PARADOXE DE L'ÉVITEMENT : LE TERRAIN EST LIBRE D'AGIR À SA GUISE

Doit-on pour autant conclure que l'absence de pertinence des textes officiels conduira à l'inaction ? Bien au contraire.

L'intervention culturelle dans les territoires prioritaires ne cessera pas, mais deux paradoxes risquent de se découvrir au fil du temps :

♦ ♦ **Le premier paradoxe** se lit dans le raisonnement suivant :

i) le texte de la loi, par son imprécision même, **offre aux acteurs une marge de liberté indéniable. Les opérateurs culturels déjà engagés dans l'action sur les territoires prioritaires y trouveront un motif de satisfaction.** Avec un peu d'habileté, ils pourront prétendre s'appuyer sur la loi pour revendiquer le renforcement de leurs projets, en particulier dans le cadre de la Politique de la Ville et du milieu rural.

ii) Mais, ces opérateurs engagés s'apercevront vite que **rien n'est changé. La loi n'a pas capitalisé leur travail**, alors qu'elle avait sous les yeux, des exemples manifestes où la politique culturelle publique coïncidait avec les objectifs de développement des territoires pertinents.

iii) **La loi n'a surtout pas fait évoluer la hiérarchie des organismes culturels**, si bien qu'elle conforte, en fait, les organismes dominants **dont le passé n'a pas montré qu'ils savaient nourrir les partenariats** nécessaires au développement des territoires prioritaires.

La **charte des missions de services publics mettra (peut-être) ces organismes en situation d'intervenir dans les zones prioritaires**, au nom d'un devoir civique imposé. **L'efficience, si difficile à maîtriser, ne sera pas au rendez-vous.**

La loi s'est ainsi privée de soutenir, avec détermination les opérateurs les mieux adaptés à ses objectifs, elle n'a pas conforter ses plus surs alliés.

Certes, une telle observation est sévère. Dans l'ambiance empirique actuelle, de bons esprits sauront rappeler qu'il ne faut rien exagérer, et que les directeurs des établissements culturels traditionnels sauront s'adapter et faire du bon travail.

Acceptons en l'augure, pourvu que ce soit, in fine, au bénéfice des territoires prioritaires, du développement durable, de la géographie solidaire, de la démocratie participative...

♦ ♦ ♦ **Un second paradoxe peut ressortir de la position d'évitement** adoptée par la loi.

i) Les actions culturelles, **dans les territoires prioritaires**, ont ceci de particulier qu'**elles ne peuvent prendre racine sans la connivence active des élus locaux**, spécialisés ou non dans la culture. En dernier ressort, **les élus sont bien les maîtres d'ouvrage des opérations.**

On peut le craindre et le regretter, il demeure que **les élus ne peuvent être considérés comme de simples apporteurs de financement** à des projets définis en dehors d'eux.

ii) Il y a fort à parier que les **élus chargés des quartiers**, de l'action sociale, de l'éducation, du tourisme **seront attentifs à tout projet culturel** concernant les quartiers prioritaires, peut-être même plus que l'élu chargé de la culture.

Dans cette situation, **les collectivités demanderont, pour ne pas dire "exigeront", que le projet culturel soit adapté à la "réalité du terrain".**

La question des choix artistiques sera posée en terme empirique, lié au contexte particulier de la mise en œuvre du projet.

Elle n'en prendra pas moins une dimension politique. Les élus peuvent se retrouver en position de commander les choix artistiques. Les acteurs culturels seront, alors, tenté de réagir sous la bannière devenue classique de "la résistance à la pression des élus".

iii) **Les rédacteurs de la charte des missions de service public s'apercevront, alors qu'ils ont été bien timorés en laissant dans le flou le rôle qu'ils entendaient laisser aux élus.**

Ils ont joué au chat et à la souris dans leur conception du partenariat, mais **dans les territoires prioritaires, il n'est plus temps de jouer**. Les enjeux ne se limitent pas au problème de la fréquentation d'un spectacle ou de la qualité d'une création...

iv) Faute d'avoir perçu les dangers de la position d'évitement, faute d'avoir rappelé les bases contractuelles de la légitimité de l'Etat, **les textes officiels laissent les services culturels de l'Etat sans doctrine assurée**, susceptibles de leur permettre de gérer la complexité des situations de terrain.

Au lieu de traiter, dans un texte législatif, la question essentielle du partenariat, pour protéger les services et les professionnels des dérives possibles, les protagonistes de la loi ont préféré laisser aux services techniques le soin d'apprécier la nature des compromis à passer avec les élus, sans aucune garantie de cohérence au niveau national.

Le paradoxe est alors qu'à vouloir éviter les élus, on ne fera que multiplier, au niveau technique, les problèmes de légitimité entre l'Etat et les collectivités.

A notre sens, cette position traduit la **faiblesse des ambitions de l'Etat**. Elle ne facilitera pas les négociations nécessaires pour le développement des projets culturels dans les programmes de développement des territoires.

◆◆◆◆ Cette conviction nous paraît encore renforcée par la note de cadrage du ministère de la culture, diffusée en janvier 1999.

i) Cette note possède **l'indéniable qualité de ne pas fuir les problèmes** que nous avons évoqués précédemment.

Elle contient la plupart des éléments qui garantiraient la cohérence entre les objectifs de la loi et la politique culturelle de l'Etat.

- On y trouve **rappelé, avec insistance, l'enjeu du partenariat**.
- On y voit soulignée la préoccupation majeure de **l'intégration de la culture** dans les projets de développement local.
- On y observe **l'intérêt appuyé pour les populations** et leurs **nouvelles pratiques** culturelles et artistiques.

ii) Mais, dans la continuité des textes antérieurs, ces perspectives cohérentes avec la loi, **voisinent avec le regard traditionnel sur l'aménagement culturel du territoire**, fondé sur le maintien de l'hégémonie de l'Etat sur les modèles pertinents d'action culturelle.

L'existant, qui n'a pas montré son efficacité dans le traitement des problèmes posés par la loi, demeure la figure dominante de cette note de cadrage, où les perspectives d'innovation se trouvent minorées.

iii) **Tout est alors possible, en appui d'une loi qui n'a rien tranché.**

Le terrain fera les choix, même ceux qui ont directement un incidence politique sur l'avenir de la politique culturelle publique.

Nous estimons que le développement territorial ne gagnera pas à ce jeu de l'ambiguïté, la politique culturelle non plus.

D) POUR UNE NOUVELLE DONNE: L'INTÉGRATION DE LA CULTURE DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES TERRITORIALES

◆◆◆◆ Il s'impose, alors, de **revenir au point de départ**, en renonçant à l'évitement. Il reste à **fonder, loin de l'emprise de l'empirisme, une théorie de l'intégration de la politique culturelle de l'Etat dans les politiques de développement territorial.**

L'exercice est délicat, tant les paradigmes fondateurs restent puissants.

i) Pourtant, les espoirs d'innovation contenus dans la note de cadrage, comme l'action conduite par plusieurs services déconcentrés, montrent que **cette théorie est déjà dans les esprits.**

Les éléments pertinents sont en place pour accompagner la volonté de nombreux élus soucieux du développement de leur territoire, et le dynamisme de nombreux opérateurs culturels.

ii) **La loi LOADDT**, dans ses ambitions fondamentales, **donne les clés** pour promouvoir une politique de développement durable du territoire où **la politique culturelle trouverait son territoire pertinent, au cœur de "l'innovation sociale".**

Les textes officiels que nous avons analysés sont, ainsi, une invite à prolonger la réflexion, pour proposer des hypothèses de travail sur les possibilités de substituer au masque de "l'aménagement culturel du territoire", la perspective dynamique de "l'intégration de la culture dans les politiques de développement territorial".

Jean michel LUCAS
17 juin 1999

CULTURE ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.....	1
LES TEXTES DE LA POLITIQUE PUBLIQUE.....	1
PREAMBULE	1
INTRODUCTION.....	3
I) LA LOI DU 5 FEVRIER 1995.....	5
11- LES AMBITIONS	5
12- LES IMPLICATIONS POUR LA CULTURE.....	5
13- L'EVITEMENT	6
14- LE PARADOXE	7
15- L'IMPRECISION	9
II) LE CIADT DU 15 DECEMBRE 1997	10
21 - L’AFFICHAGE POLITIQUE DE NOUVELLES AMBITIONS POUR L’AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.....	10
211 - <i>Quatre priorités:</i>	10
212- <i>Quel intérêt pour la culture?</i>	11
213- <i>la culture dans les interstices</i>	11
214- <i>Des orientations majeures pour les politiques territoriales</i>	12
2141- la géographie solidaire.....	12
2142- le rôle déterminant des systèmes urbains à vocation internationale.....	13
2143- la nécessité d'assurer les conditions d'un développement durable".....	13
2144- Le développement de la démocratie participative.....	14
2145- Ces orientations politiques sont loin d'être neutres pour la politique culturelle de l'Etat: contradiction, évitement ou confortement.....	14
22- DES SCHEMAS DE SERVICES ET DU SCHEMA CULTUREL EN PARTICULIER	16
221- <i>Les schémas sectoriels</i>	17
2211- "la maîtrise des réseaux et des services.....	17
2212- les approches sectorielles de chaque ministère et les exigences de l'aménagement du territoire.....	17
222 - <i>Le cahier des charges du schéma culturel</i>	18
222 -1- Les introductions au cahier des charges	18
222-2 Le premier principe d'élaboration du schéma : volontarisme et partenariat.....	22
2222- 1) les limites du "volontarisme ".....	23
222 2- 2- Les limites de l'approche territoriale.....	24
2222- 3- Les limites des zonages et la question des inégalités culturelles.....	25
2222- 4- Les limites de la relation avec les collectivités.....	27
222-3 Des pôles artistiques et culturels.....	28
2223 1) les pôles artistiques et culturels sont qualifiés par le texte de "pôles de compétences ".....	29
2223-2) les pôles et les missions d'aménagement du territoire.....	30
2223-3) Les territoires d'implantation des pôles rayonnants ne sont pas précisés par le texte du CIADT.....	31
222-4 Le troisième principe : la place des régions dans le schéma culturel.....	32
2224-1 La proposition est en phase avec l'intérêt porté aux régions, par la "nouvelle " politique d'aménagement du territoire.....	32
2224-2 réflexions critiques	33
22242-1) Les limites du rôle de l'Etat.....	33
22242-2) les limites du rôle des Régions	33
22242-3) L'absence de dispositif institutionnel pour le partenariat.....	34
222-5 Le quatrième principe: les relations entre les pouvoirs publics et les organismes culturels.....	36
2225 - 1 - La charte et les missions territoriales	38
2225 -2 La charte et la responsabilité sociale.....	40
2225 - 3- Les limites de la charte et la conception de l'aménagement culturel du territoire.....	41
222-6 Le cinquième principe: l'intégration de la culture dans le développement territorial.....	44
2226- 1- Une approche inversée par rapport à l'aménagement culturel du territoire.....	44
2226 - 2- Limites et obstacles au cinquième principe.....	47
222-7- Le sixième principe s'intéresse au patrimoine architectural.....	50
2227-1 Patrimoine et attractivité des systèmes urbains.....	50
2227-2- Une critique implicite de l'action du ministère de la culture	51

222-8- Le septième principe : les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC)	53
CONCLUSION	53
III)- LA LOI LOADDT ET L'INDIFFERENCE	55
3-1- LE TEXTE DE LOI ET LES DEBATS PARLEMENTAIRES.....	56
31-1 <i>La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire" (LOADDT)</i>	56
31-2- <i>Les références à la culture dans le projet de loi</i>	56
31-3- <i>Le schéma des mystérieux services collectifs culturels</i>	58
3-2- LES ARTICLES 12 ET 13.....	59
32-1- <i>Trois observations à propos des changements apportés à la loi LOADT de 1995</i>	60
321-1- Le changement d'intitulé du schéma culturel.....	60
321 -2- la suppression du troisième alinéa sur les contrats de plan.....	60
321-3- Les remix de vieux paragraphes.....	60
32-2- <i>Les composants du schéma des services collectifs culturels dans l'article 12</i>	62
322-1 Le texte comporte sept alinéas.....	62
322-2- Au premier alinéa, le schéma des services collectifs culturels "définit les objectifs que se donne l'Etat pour favoriser l'accès aux biens, aux services et aux pratiques culturels et artistiques sur l'ensemble du territoire."	63
3222-1- "favoriser l'accès" aux biens, aux services et aux pratiques culturels et artistiques.....	63
3222-2- Le champ d'application est mal libellé.....	64
3222-3- L'ambition de la loi est moins large que les missions actuelles de l'Etat dans le secteur culturel.....	65
3222-4- Un propos sans rapport avec les objectifs de la loi.....	66
322-3-Le deuxième alinéa: la confusion des territoires prioritaires.....	67
322-4 L'ambiguïté des pôles à vocation nationale et internationale.....	70
322-5- Le quatrième alinéa: encore la charte.....	72
3225-1- l'emprise de l'existant.....	73
3225-2- une vision angélique de la charte des missions de service public, favorisant les détournements des objectifs de la loi sur l'aménagement du territoire.....	74
3225-3- L'indifférence aux enjeux.....	75
322-6 Le cinquième alinéa: la question de la politique de l'intégration et la "reconnaissance" des autres cultures.....	77
3226-1- un bon sentiment	77
3226-2- Simplisme ou faux-semblants.....	78
3226-3 Un parfum de trompe l'oeil.....	79
3226-4 La "reconnaissance" et ses ambiguïtés.....	80
3227- Le sixième alinéa: les langues et cultures régionales.....	81
3228- Le dernier alinéa: les nouvelles technologies de l'information et de la communication.....	82
32-3 EN TOUTE LOGIQUE, IL FAUDRAIT EVOQUER L'ARTICLE 13 DU PROJET DE LOI.....	82
CONCLUSION	84
A) <i>LE PARCOURS OBSCUR DE L'ÉVITEMENT</i>	84
B) <i>LE SILENCE DES ACTEURS</i>	85
D) <i>POUR UNE NOUVELLE DONNE: L'INTÉGRATION DE LA CULTURE DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES TERRITORIALES</i>	87