



HAL
open science

La gouvernance des politiques culturelles à l'épreuve des acteurs et des territoires

Christophe Cl Lafaye

► **To cite this version:**

Christophe Cl Lafaye. La gouvernance des politiques culturelles à l'épreuve des acteurs et des territoires : La gouvernance des politiques culturelles : dépasser les rivalités entre acteurs de la culture ?. 2009. halshs-00443599

HAL Id: halshs-00443599

<https://shs.hal.science/halshs-00443599>

Preprint submitted on 31 Dec 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Colloque Europa « **Culture et politiques culturelles en Europe : quelles valeurs à préserver en temps de crise ?** »

Limoges, le vendredi 20 novembre 2009

Organisé par l'association EUROPA

En partenariat avec l'Université de Limoges, le Conseil régional et de la DRAC du Limousin

Thème : « *La gouvernance des politiques culturelles : dépasser les rivalités entre acteurs de la culture ?* »

**La gouvernance des politiques culturelles
à l'épreuve des acteurs et des territoires**

Christophe Lafaye

Responsable culture et communication pour la ville et la communauté de communes de Lons-le-Saunier (Jura)

Mots clés : Politiques publiques de la culture, décentralisation, gouvernance, co-construction des politiques publiques, partenariat public-privé, développement culturel.

Résumé :

L'étude des mécanismes de la gouvernance des politiques culturelles en France et des rivalités entre acteurs se laisse difficilement enfermer dans des modèles reproductibles de manière uniforme sur l'ensemble de l'hexagone. Il faut manier avec prudence les tentatives de montée en généralité et nous garder de raisonner exclusivement à partir des territoires « où ça marche ». L'étude des territoires « en difficultés » - et c'est particulièrement le cas de la Franche-Comté – est riche d'enseignements. La mise en place d'une gouvernance des politiques culturelles en région, ne peut s'extraire de facteurs de contraintes liés au contexte national, local, aux fonctionnements et interactions entre les acteurs publics et privés à l'intérieur du champ culturel. Enfin, nous lancerons quelques pistes pour voir comment dépasser ces contraintes à partir d'un travail de terrain ayant comme fondement le partenariat « public-privé » et la mise en œuvre d'une gouvernance locale. Et si la territorialisation des politiques publiques était une chance pour le renouveau nécessaire des politiques culturelles ?

Contact :

Christophe Lafaye

N°12 rue d'Amont
39290 CHEVIGNY

Tel : 06 73 37 77 32

E-mail (pro) : Christophe.lafaye@ville-lons-le-saunier.fr

E-mail (perso) : christophe.lafaye@gmail.com

L'étude des mécanismes de la gouvernance des politiques culturelles en France et des rivalités entre acteurs, se laisse difficilement enfermer dans des modèles reproductibles de manière uniforme sur l'ensemble de l'hexagone. Il faut manier avec prudence les tentatives de montée en généralité et nous garder de raisonner exclusivement à partir des territoires « où ça marche ». L'étude des territoires « en difficultés » - et c'est particulièrement le cas de la région Franche-Comté – est riche d'enseignements. **Nous postulons que l'absence de gouvernance est un frein au développement culturel du territoire** (définition d'objectifs politiques, définition d'une stratégie commune, rationalisation de l'action publique multi-niveaux, partenariat avec les acteurs privés afin d'atteindre des objectifs soumis à évaluation). **Il en résulterait alors une « coexistence pacifique »**, pour reprendre une image héritée de la guerre froide, qui cacherait mal une « lutte d'influence » entre les institutions d'une part (Etat, les collectivités territoriales, EPCI, Pays) et entre les acteurs privés d'autre part (pour la captation des ressources financières et symboliques – label d'Etat type SMAC¹ par exemple).

Ainsi notre propos va consister, dans un premier temps, à définir ce que nous entendons par développement culturel pour un territoire porté par un processus de gouvernance des politiques culturelles. Cet effort de définition, nous permettra de mieux cerner dans un deuxième temps, les facteurs de contraintes liés au contexte national, local, aux fonctionnements et interactions entre les acteurs publics et privés à l'intérieur du champ culturel. Enfin, dans un troisième temps, à partir d'un partage d'expérience professionnelle, nous lancerons quelques pistes pour voir comment dépasser ces contraintes à partir d'un travail de terrain ayant comme fondement le partenariat « public-privé » et la mise en œuvre d'une gouvernance locale des politiques culturelles autour d'un projet de « Pôle de création dédié au spectacle vivant » au Bœuf sur le Toit à Lons-le-Saunier.

Notre hypothèse est que la mise en place d'une gouvernance des politiques culturelles doit partir du local pour faire école jusqu'au niveau régional en Franche-Comté. Ce mouvement « du bas vers le haut » est une chance pour repartir au plus près des caractéristiques propres à chaque territoire, ses forces et ses faiblesses, ses acteurs privés, ses populations et ainsi redéfinir des missions de services publiques pour le secteur culturel. Le mouvement plus général de territorialisation de l'action publique serait alors une chance pour mettre en place une réelle gouvernance des politiques culturelles.

¹. Scènes de musiques Actuelles.

I) La gouvernance des politiques culturelles comme outil de développement territorial

A) Quelques définitions : développement culturel et gouvernance des politiques culturelles

Le développement culturel d'un territoire (région ou communautés de communes ...) peut être un objectif politique à poursuivre soutenu par un processus de gouvernance des politiques culturelles. Encore faut-il définir correctement ces termes dont l'usage banalisé dans les discours.

Le développement culturel propose un ensemble de représentations autour des thèmes de l'attractivité des territoires, de la créativité des sociétés et du lien social. **Associé à la diversité**, il inspire l'idéal d'une recombinaison des politiques culturelles fondées sur la participation et la multiplicité des acteurs. **Appliqué au territoire**, il motive et justifie les analyses d'impact économique de la culture considérée comme facteur de développement local (choix d'implantation des habitants et des entreprises, outil pour conserver les actifs, susciter l'innovation ...), malgré les incertitudes sur la réalité du phénomène. Il s'accompagne aussi souvent d'une volonté de proposer un accès aux services publics de la culture de qualité (médiathèque, écoles de musiques, offre de diffusion ...) afin d'augmenter l'attractivité du territoire. Le lien entre culture et créativité ouvrirait de nouvelles perspectives, les activités culturelles constituant en quelque sorte une source de capital créatif pour l'ensemble des activités économiques. Autrement dit, ce secteur dont la croissance est supérieure à la moyenne, en Europe, aurait tendance à cristalliser les espoirs de développement économique et social, d'innovation et de cohésion.

Ces objectifs nécessiteraient un mode d'implication particulier des acteurs (publics ou privés), à travers la mise en œuvre d'un processus de **gouvernance des politiques culturelles**. Elle désigne avant tout un mouvement de « décentrement » de la prise de décision, avec une multiplication des lieux et des acteurs impliqués dans cette décision. Il renvoie à la mise en place de nouveaux modes de régulation plus souples, **fondés sur le partenariat entre différents acteurs issus de la sphère publique** (collectivités territoriales) **ou privée** (associations, SARL ...). La gouvernance invite chacun des acteurs publics et privés à transcender ses intérêts particuliers pour remplir des objectifs concertés, donnant lieu à des partenariats. Ce mode d'organisation de l'intervention culturelle, nous semble néanmoins indissociable de la notion de **collectivité territoriale « chef de file »**, qui coordonne le travail à mener avec les divers acteurs sur une question culturelle (définition des objectifs, de la

stratégie, des moyens, des actions puis du processus d'évaluation à entreprendre). Sans tomber dans une hiérarchisation inopportune entre échelons territoriaux, cette notion invite à poser la question de la coordination des différents échelons territoriaux puis d'un « leadership » local sur la conduite des projets mais aussi plus généralement d'un « leadership » régional suite au retrait de l'Etat, pour remplir des objectifs plus généraux.

B) Une vision « idéale » à nuancer

Nous pourrions imaginer alors l'échelon régional comme chef de file et coordinateur d'une dynamique de développement culturel de son territoire intégrant des objectifs locaux (travail en lien avec les collectivités territoriales), nationaux (DRAC dans le rôle de partenaire ressource pour traiter ces questions) et européens (les régions devenant le cadre de référence de ces politiques). Il en résulterait une contractualisation avec les collectivités territoriales afin de remplir les objectifs généraux préalablement définis. Chacun des territoires conserverait toutefois, un « leadership local » par le développement de ses propres politiques culturelles et des conditions pour mettre en place « une gouvernance locale ». Ces deux cadres complémentaires permettraient ainsi de définir un « intérêt public » autour des questions culturelles à partir duquel une contractualisation avec les partenaires privés serait en mesure de s'opérer.

Toutefois, cette construction intellectuelle plaisante s'applique difficilement aux réalités régionales. La mise en œuvre d'une gouvernance des politiques culturelles au niveau local ou régional ne peut pas s'extraire d'un héritage consubstantiel au territoire de référence (histoire, géographie, politique, développement économique...) mais aussi des effets produits par :

- le contexte national qui contraint la perception des enjeux culturels localement,
- les contraintes liées aux diverses réalités locales dont l'intervention structurante dans le temps de l'Etat et des collectivités territoriales (**aménagement culturel du territoire**),
- Ces deux éléments influencent de manière très significative la perception et l'appropriation par la sphère politique des enjeux culturels, sur la professionnalisation (ou non) des différents acteurs (publics ou privés) et sur les interactions entre acteurs du champ culturel. Ces étapes sont pourtant indispensables afin de pouvoir envisager

sereinement la mise en place d'une gouvernance sur les questions culturelles à l'échelle du territoire.

II) Les contraintes ne favorisant pas la mise en œuvre d'une gouvernance des politiques culturelles

La mise en place d'une telle dynamique se heurte bien souvent au contexte politique national, qui agit comme un facteur très contraignant. Le modèle d'imposition du « haut vers le bas » pour les politiques culturelles (auparavant de l'Etat vers les régions puis maintenant des régions vers le local) se heurte à une conjoncture très défavorable. Nous pourrions mettre en lumière les causes suivantes :

- Après plus presque 30 ans de politiques culturelles volontaristes, **l'Etat se place en position de retrait en région**. Cette tendance qui se dessine depuis 2004, s'est accélérée depuis 2007. Pour la Franche-Comté, il se pose très clairement la question du « leadership régional » auparavant assuré par l'Etat, qui ne trouve pas de successeur.
- **Le basculement des collectivités territoriales dont les régions en majorité (20 sur 22), dans l'opposition politique au pouvoir central**, qui se manifeste par une volonté de rupture avec les orientations de l'Etat, n'incite pas à mettre en œuvre une gouvernance sereine des politiques culturelles. La multiplication des événementiels « populaires et festifs » gratuits, très dispendieux en moyens, interroge aussi sur la volonté des régions de céder à une politique de l'image plutôt que de miser sur le développement culturel des territoires.
- **L'Acte II de la décentralisation a consacré l'image de « l'Etat prescripteur mais non financeur »**. En effet, dans la Loi du 13 août 2004, l'Etat a donné, entre autres, compétence aux départements et aux régions pour mener à bien le développement des enseignements artistiques (musique, danse, théâtre), respectivement pour les développements des filières amateurs et pré-professionnelles. Ce transfert s'est accompagné d'une importante révision législative qui place les collectivités face à de nouvelles contraintes (obtention des labels, schémas pédagogiques...). Un blocage politique s'est opéré à partir de l'ARF, pour dénoncer le manque de financements.

Depuis, le règlement de cette question fondamentale peine à trouver un second souffle. C'est la possibilité de la mise en œuvre d'une gouvernance en région autour des enseignements artistiques qui est ainsi retardée.

- Aux choix politiques discutables s'ajoute aussi **le contexte de crise des finances locales** (gel puis baisse des dotations de l'Etat, réforme de la taxe professionnelle ...). Elle accentue cette perception de « manque de moyens » à consacrer à la culture et incite certaines collectivités à se replier sur elle-même pour faire face aux urgences liées à la **crise économique** (ex. le Conseil général du Doubs a enregistré une explosion de ses dépenses liées au social ce qui l'a incité à regrouper des services entre eux dont celui de la culture. Ceci pose question sur la nature des futures interventions culturelles).

- **Dans le même temps, d'autres incertitudes planent sur la future organisation des différents échelons territoriaux suite aux résultats transmis par la commission Balladur.** Allons-nous vers un renforcement des métropoles et des agglomérations ? Les conseils généraux vont-ils être absorbés par les régions ? (ce qui les doterait d'ailleurs de « super compétences » culturelles) Allons nous voir disparaître les Pays ? (bâti sur la notion de projets, ces entités étaient par excellence l'endroit où bâtir une gouvernance locale sur un sujet d'intérêt commun). Autant d'incertitudes qui semblent paralyser toute définition d'une gouvernance régionale autour des politiques culturelles.

- **La conséquence de tout cela est que le secteur culturel dans beaucoup de régions dont la Franche-Comté est en quête de repères et de sens.** C'est comme cela que nous pourrions interpréter « la crise des politiques culturelles » à l'œuvre en France. Ainsi certaines collectivités se posent ces questions : devons-nous continuer les politiques de l'Etat sans les financements ? Devons-nous construire autre chose ? Mais en avons nous les capacités d'observation, d'expertise mais aussi financières pour relever ce nouveau défi ?

En parallèle, d'autres contraintes liées aux diverses réalités locales dont l'intervention structurante dans le temps de l'Etat et des collectivités territoriales, ont un impact très négatif sur la mise en œuvre d'un processus de gouvernance des politiques culturelles. Elles

conditionnent les positionnements des divers acteurs (publics et privés) et influent sur leurs interactions.

- Chaque **région doit faire face à des contraintes territoriales**. La Franche-Comté subit par exemple, de part sa situation géographique, de fortes concurrences territoriales (*Externes: Mulhouse, Dijon, Lausanne, Lyon / Internes: Besançon / Belfort – Montébliard ou Dole / Lons-le-Saunier*). Elles pèsent sur la mise en œuvre des politiques culturelles qui, faute de mieux, sont souvent prisonnières de ces considérations.
- En effet, ces contraintes ne sont pas dépassées par **la présence de structures capables de reformuler les questions culturelles et de transcender les logiques de lutte entre territoires**. Ainsi, la Franche-Comté ne possède plus d'Association Régionale de Développement Culturel (ARDC) depuis le milieu des années 90. Sur quatre départements, un seul s'est doté d'une d'Association Départementale de Développement Culturel (ADDC). Ces absences se font cruellement sentir en termes d'observation culturelle, d'aide à l'élaboration de politiques publiques et plus généralement dans la capacité de mettre en place une bonne gouvernance des politiques culturelles. D'un autre côté, **l'aménagement culturel du territoire, fruit de la volonté structurante de l'Etat, pèse aussi sur la capacité d'innovation des territoires** (héritages parfois difficiles des réseaux d'équipements labélisés).
- **Ce manque d'expertise locale permettant de tirer le débat vers le haut et de développer le champ culturel, n'aide pas non plus à installer professionnellement de nouveaux individus plus formés sur le territoire, faute de structures attractives**. Plus grave encore, ce déficit de capital culturel du territoire peut générer un autre phénomène de « fuite des cerveaux »² vers des territoires plus dynamiques (Exemple : de Besançon vers Dijon pour les formations culturelles).
- **Ensuite, le mode de structuration de l'intervention publique qui en découle, traduit un manque de professionnalisation de la démarche**. Les politiques culturelles développées en Franche-Comté tiennent plus de la logique du catalogue

². Départ de professionnels en exercice ou en cours d'insertion professionnelle, devant le manque d'emplois ou un découragement face aux contraintes du champ culturel.

que de celle de l'identification d'objectifs, de stratégies et de moyens en conséquence. Chaque collectivité territoriale développe alors son action propre, sans réelle concertation avec les autres, en « héritant » des situations antérieures, provoquant ainsi un saupoudrage des moyens. Néanmoins, il est à noter que certaines compétences décentralisées ont permis de belles réussites. En effet, la lecture a permis un travail partenarial très intéressant entre les divers échelons territoriaux. Peut être faut-il voir dans cette réussite le résultat de la forte implication de l'Etat, des conseils généraux alors naissants, des régions par le biais des Comités Régionaux du Livre et des communes pour qui ce champ d'intervention était très légitime du fait de sa proximité avec les écoles. Ce consensus semble plus difficile à créer dans le domaine de l'action culturelle, du fait qu'il fait intervenir des partenaires privés.

- Ainsi, le type de partenariat « public-privé » qui découle de ce manque de professionnalisme est plus proche du **clientélisme**, de **la logique du « guichet »**, que de la réelle co-construction de politiques publiques. La médiation technique sur les questions culturelles est alors peu opérante. Le choix s'opère souvent dans un dialogue unilatéral entre le porteur de projet et l' élu.

- **Enfin, ce type de démarche n'aide pas non plus l'acteur culturel porteur de projet à professionnaliser sa démarche.** La montée en puissance des collectivités territoriales autour de la définition de politiques culturelles devrait s'accompagner de celle des acteurs culturels qui se verraient confier des missions de service public et des ressources correspondantes. Ainsi, cette professionnalisation est indissociable de **la définition d'une « parole d'acteur », référentiel commun**, qui pourrait ensuite faciliter les mises en réseaux. De la même manière, la définition de politiques culturelles assumées par les collectivités territoriales (professionnalisation de leurs approches), devraient être un facteur de facilitation du dialogue entre elles.

Nos observations de la situation en Franche-Comté nous amènent à penser que les rivalités entre acteurs demeurent du fait de manque de professionnalisation de l'action culturelle à la fois dans le cadre des collectivités territoriales et chez les acteurs de terrain. C'est le principal frein à la mise en œuvre d'une gouvernance territorialisée. Il n'est pas facile de sortir d'un cercle vicieux qui s'alimente d'un contexte national peu favorables et de difficultés locales difficiles à dépasser. La gouvernance des politiques culturelles n'est pas un fait acquis partout

ni dans tous les domaines. Cependant, quelques initiatives locales essaient de dépasser ces contraintes en cherchant à sortir d'une logique d'imposition des politiques descendantes (du « haut vers le bas ») pour inverser le raisonnement (« du bas vers le haut ») afin de construire des politiques culturelles territorialisées.

III) Repartir de l'action locale pour dépasser ces contraintes

Nous souhaiterions partager ici une expérience menée au niveau de la ville de Lons-le-Saunier qui illustre bien l'intérêt à partir du terrain pour refonder l'intervention publique. Cette ville finance depuis de nombreuses années, des associations culturelles qui ont pour objectif principal la création. Il s'agit de l'Atelier de l'Exil, du Théâtre Group et de l'association Art Sonic qui occupent tous des locaux dans les anciens abattoirs de la ville : « Le Bœuf sur le Toit ». Depuis quelques années, ce lieu est rénové dans le but de devenir un pôle culturel. La collectivité a investi déjà plus de 610 000 euros à cela. Toutefois, il n'y avait pas de service culturel développé, juste un secrétariat pour gérer les affaires courantes dont les dossiers de subvention dont les montants étaient définis par les élus de manière subjective en commission. La conséquence de tout cela est que la ville investissait financièrement dans le lieu mais aucun projet ne voyait le jour. Une concurrence et des antagonismes s'étaient même installés pour la captation des ressources disponibles. Elle s'est manifestée par la proposition de projets portés de manière autonome sans concertations. Nous étions donc dans une dynamique négative marquée par une professionnalisation incomplète des acteurs culturels de terrain mais aussi de l'institution.

Le député-maire de la ville de Lons-le Saunier a souhaité sortir de cette situation improductive en créant dans un premier temps, un service de la « Culture et de la communication » puis dans un second temps en donnant mission à son responsable de relancer la concertation entre la ville et les acteurs culturels.

La méthode utilisée fut tout d'abord de réunir l'ensemble des acteurs culturels pour relancer le travail sur l'élaboration du projet du pôle culturel. Le choix des interlocuteurs reposait sur deux points : être occupant du « Bœuf sur le toit » et développer une activité en lien avec la création dans le domaine du spectacle vivant. Une première phase d'enquête fut réalisée afin de permettre aux acteurs de définir leurs activités et aux élus de mieux les connaître. Elle fut suivie d'une série de réunions durant l'été (un mois et demi) par groupe de

travail, qui a permis à chacun d'explicitier ses attentes. Ce temps de travail, toujours à l'initiative de la mairie, fut nécessaire pour sortir d'une logique de confrontation et construire un dialogue nouveau avec la collectivité non basé sur une simple « logique de guichet » (« combien nous donnez-vous, nous vous ferons un projet »). A partir de la rentrée (septembre), une association tiers (« Culture Action », spécialisée dans la formation des cadres culturels et l'accompagnement de projets) fut sollicitée afin de pouvoir accompagner les acteurs dans la définition de leur projet (sens, objectifs, actions, mode de gestion). La ville retrouvait alors son rôle d'interlocuteur soucieux que ce projet s'inscrive dans des missions de services publics et en complémentarités avec les autres équipements culturels de son territoire. Dans le même temps, ce dialogue avec les acteurs culturels interrogeait les élus sur leur mode d'intervention en faveur du secteur culturel. Le fait de parler de « missions de services publics », de « contractualisation » par le biais de conventions d'objectifs, « d'évaluation », renvoie la collectivité vers ses propres fonctionnements. Elle parle dorénavant de réfléchir sur les modes d'attribution des subventions culturelles sur ce même schéma. Un cercle vertueux semble s'installer, profitant à la fois aux acteurs culturels mais aussi à la collectivité qui trouve un sens nouveau à l'intervention dans le domaine de la culture. Le projet des acteurs culturels est donc en cours de rédaction sous forme de charte accompagnée de statuts. Ils seront présentés au Conseil municipal du mois de décembre prochain pour être débattus et éventuellement adoptés par les élus.

L'année 2010 sera consacrée à la poursuite de l'élaboration de ce pôle culturel consacré à la création dans le domaine du spectacle vivant. La Ville de Lons-le-Saunier accompagnera les acteurs culturels pour aller au contact des autres collectivités territoriales afin de partager ce projet mais aussi les méthodes d'actions dans l'espoir de pouvoir mettre en place une gouvernance des politiques culturelles locales autour de la création dans le domaine du spectacle vivant. Une initiative locale, patiemment construite, se substitue à une volonté structurante imposée par le haut. Gageons là que nous tenons peut être une des méthodes de renouveau de l'action culturelle en Franche-Comté.

Conclusion

Dans un premier temps, nous avons défini ce que nous entendons par développement culturel pour un territoire porté par un processus de gouvernance des politiques culturelles. Ainsi, Le développement culturel propose un ensemble de représentations autour des thèmes de l'attractivité des territoires, de la créativité des sociétés et du lien social. Il inspire l'idéal d'une recomposition des politiques culturelles fondées sur la participation et la multiplicité des acteurs tout en motivant et justifiant les analyses d'impact économique de la culture, considérée comme facteur de développement local. La gouvernance des politiques culturelles désigne un mouvement de « décentrement » de la prise de décision, avec une multiplication des lieux et des acteurs impliqués dans cette décision. Il renvoie à la mise en place de nouveaux modes de régulation plus souples, fondés sur le partenariat entre différents acteurs issus de la sphère publique ou privée. Cet effort de définition, nous a permis de mieux cerner dans un deuxième temps, les facteurs de contraintes liés au contexte national, local, aux fonctionnements et interactions entre les acteurs publics et privés à l'intérieur du champ culturel. En prenant l'exemple de la Franche-Comté, nous avons conclu à l'impossibilité de l'échelon régional à pouvoir proposer une gouvernance des politiques de la culture, consacrant encore une fois l'échec d'une imposition du « haut vers le bas ». Enfin, dans un troisième temps, à partir de l'exemple du travail mené autour de la création d'un « Pôle culturel dédié à la création dans le spectacle vivant » au Bœuf sur le Toit à Lons-le-Saunier, nous avons émis l'hypothèse que la mise en place d'une gouvernance locale pouvait avoir un effet d'entraînement positif pour l'ensemble des acteurs du champ culturel.

Ainsi, l'avenir des politiques culturelles se forgera peut être par un retour vers les territoires et ses populations. Cette territorialisation des politiques culturelles contribuera, nous l'espérons, à rapprocher les créateurs de la population et d'impliquer plus les élus dans leur mise en œuvre.

Christophe Lafaye

Chevigny, le 16 novembre 2009