

RECOMPOSER LES POLITIQUES CULTURELLES AVEC LES AGENCES RÉGIONALES

Jean-Claude Lartigot

« La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, la formation professionnelle et à la culture¹. »
« L'Union européenne contribue à une éducation et à une formation de qualité ainsi qu'à l'épanouissement des cultures des États membres². »

LE RÔLE DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS EN RECOMPOSITION

L'État s'interroge sur son rôle en prenant appui sur ses compétences obligatoires et sur les domaines historiques d'intervention de ses politiques culturelles : favoriser l'accès de tous aux œuvres de l'art comme aux pratiques culturelles, assurer l'existence de la création artistique en reconnaissant aux artistes la liberté dans leur travail de création et de diffusion, garantir la liberté de chaque citoyen dans le choix de ses pratiques culturelles, organiser le développement culturel des territoires. Cette révision générale de la politique culturelle de l'État est l'occasion de passer en revue et d'interroger les valeurs qui ont inspiré l'action culturelle publique depuis le début des années 1960 : Alain Lefebvre en repère cinq³ : la démocratisation culturelle, repère fondamental bien que polysémique, aux résultats mitigés ; la démocratie culturelle qui « renvoie à la participation de tous les acteurs du champ culturel pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique » ; la diversité culturelle qui « reconnaît la nature spécifique des biens et services culturels considérés avant tout comme des vecteurs d'identité, de valeur et de sens » ; les droits culturels, notion relative aux droits de l'homme, qui « implique la reconnaissance des individus et des communautés comme producteurs de culture et conduit sur les voies du multiculturalisme » ; la problématique du développement durable qui « incite à considérer la culture sous l'angle du " lien " ».

On se souvient du mélodrame de l'automne 2007 au cours duquel, après avoir mis les acteurs de la vie culturelle et les collectivités territoriales devant le fait accompli de la baisse de certains financements et du retrait de certains chantiers, la Ministre et les DRAC annonçaient par bribe que tel ou tel secteur du spectacle vivant serait sauvegardé « pour l'instant », résultat d'une lutte d'influence où hommes, institutions et réseaux se livraient à une partie de pêche au trésor au cours de laquelle le concept-même de politique était le grand perdant. Puis l'État a essayé d'entraîner

¹ Extrait du préambule de la constitution.

² Extrait de l'article 3 du traité de Maastricht sur l'Union européenne.

³ Alain Lefebvre, professeur émérite à l'université Toulouse - Le Mirail, « Malaise dans les politiques culturelles » in *Résonances* n°13, février 2008, p. 8-9, Musiques et danses en Bretagne. Les passages entre guillemets de ce paragraphe sont extraits de cet article.

« la société dite civile⁴ » dans une concertation (les entretiens de Valois) sur l'avenir du spectacle vivant. Cet exercice dit de « bonne gouvernance » permet progressivement à l'État d'imposer ses contraintes financières aux collectivités et aux représentants des professions : on ne compte plus les phrases qui commencent par : « Puisque l'État a décidé de se désengager de tel dossier » ou par « Puisque les caisses sont vides... », alors que c'est l'organisation économique libérale qui impose que l'État prélève moins d'impôt, atténuant ainsi sa capacité d'intervention et son autorité. C'est à l'un de ces exercices de *bonne gouvernance* que nous avons assisté en 2003 pour la réforme des annexes 8 et 10 du régime de l'indemnisation chômage, entre 2004 et 2007 pour la réforme des retraites puis de la sécurité sociale. Qu'en sera-t-il des conclusions de ces entretiens de Valois ?

Ceci se déroule dans un contexte d'opposition politique droite/gauche entre le pouvoir politique national et les exécutifs régionaux, mais l'on sait que les exécutifs régionaux restent peu coordonnés entre eux : le rôle que peut ou pourrait jouer l'Association des régions de France est plutôt évoqué comme une potentialité d'intervention et l'interrégionalité reste encore à l'état d'expérimentation⁵.

La réduction des budgets de l'État en 2008 et les rumeurs des fortes baisses à attendre dans les années à venir ont également pour effet de déplacer le centre des débats sur les fondements de l'intervention publique dans l'activité culturelle : de l'exigence démocratique (démocratisation de l'accès à la culture, démocratie culturelle, diversité culturelle) et des débats sur la culture comme expression d'une critique politique, on évolue progressivement vers des débats centrés sur les impératifs économiques (la limitation du déficit de l'Unedic, la valeur et la signification de l'intervention publique dans une économie libérale de la culture).

L'État n'est plus le principal financeur des politiques culturelles : l'addition des financements provenant des collectivités territoriales dépasse les financements de l'État. Certes, mais l'État intervient avec sa propre cohérence (c'est ce qu'il tente d'éclaircir pour l'administrer à travers la Révision générale des politiques publiques) alors que les politiques des collectivités territoriales ne sont pas coordonnées entre elles sans le recours aux dispositifs que l'État a généré au fil des années.

Les politiques culturelles des collectivités territoriales (des communes aux régions) se sont pendant longtemps principalement réalisées par des financements croisés dans des dispositifs et au nom de labels décidés par les administrations d'État (parfois même avec la certitude que l'État se désengagerait plus ou moins rapidement ou que sa part plafonnerait).

Les politiques culturelles locales, même quand elles ne sont pas uniquement encadrées par des normes et des dispositifs élaborés par l'État, sont souvent des actions – certes volontaristes – « copier-coller » des systèmes d'intervention de l'État, (y compris dans l'intervention sur des aspects socio-économiques de la vie culturelle, se comportant comme si certains territoires ou domaines d'activités pouvaient être gérés en économie dirigée dans un contexte d'économie libérale mondialisée). Si l'autorité de l'État s'affaiblit, qui devient le chef de file ? Comme l'expriment beaucoup d'élus, le problème avec l'État n'est pas d'abord la relative faiblesse de ses financements mais surtout la disparition progressive de son expertise et de son autorité.

L'étude sur les politiques des conseils régionaux en faveur du spectacle vivant⁶ montre que les politiques culturelles régionales ne se sont pas structurées en référence à des compétences obligatoires – d'ailleurs fort peu explicites jusqu'en

⁴ Il s'agit en fait de représentants d'élus et de professionnels de la culture des collectivités territoriales, des représentants des syndicats d'employeurs et de salariés, d'associations professionnelles et de centres de ressources.

⁵ Le rôle joué par l'ARF dans la suspension de l'application de la partie de la loi d'août 2004 concernant les enseignements artistiques n'en prend que plus d'importance ; de même, les réussites de coopération entre Régions sur le plan culturel (par exemple le dispositif *Quand les Régions s'en Mêlent* qui se réalise avec les participations des DRAC, depuis 3 ans en Avignon) ou éducatif (projets interrégionaux de pôle d'enseignement supérieur pour les activités du spectacle vivant).

⁶ *Premiers repérages sur les politiques des conseils régionaux en faveur du spectacle vivant*, Pascale Chaumet, Cécile Martin, Observatoire des politiques culturelles, Arcadi, 2008.

2004 en matière culturelle – mais sont souvent déterminées à partir de principes plus généraux (l'aménagement du territoire, la participation au développement local, l'intervention sur l'emploi, le soutien aux politiques éducatives...) et contingentes des rapports de proximité des élus avec les acteurs de terrain. De plus, si l'on considère que de larges pans des politiques culturelles territoriales sont jusqu'ici déclenchés par la mise en œuvre de politiques nationales qui s'appuient, pour se réaliser, sur des budgets territoriaux, ceci explique en bonne part les difficultés, l'étonnement et la forte « crispation » des exécutifs régionaux quand ils découvrent que les compétences obligatoires issues de la loi de décentralisation de 2004 vont à nouveau plomber leur budget culturel.

Si, en réponse au raisonnement de l'appareil d'État, les collectivités territoriales décidaient, pour leur politique culturelle, dans une position symétrique à celle du Ministère de la culture, de se retirer sur les financements de leurs compétences obligatoires⁷, (ce qui serait cohérent politiquement au moins pour les Régions, dans le jeu d'opposition droite/gauche d'ici 2010), ce serait un désastre pour le spectacle vivant étant donnée la part prise par les collectivités locales dans le financement des institutions nationales, les festivals ou les compagnies indépendantes. Ce serait également une position impossible à tenir dans le rapport de proximité des élus avec les acteurs de terrain. Pourtant, faute d'oser le faire, les Régions – comme les autres collectivités territoriales – risquent d'être entraînées par l'évolution de la politique de l'État en se substituant à son désengagement. Ne pas le faire sera bien difficile à expliquer aux institutions locales. Ce qui risque de se traduire par, d'un côté, une vie culturelle aux productions exportables (nationalement et internationalement) financée par l'État et les « grandes » collectivités locales, s'appuyant sur des créateurs sélectionnés sur les critères de l'excellence artistique ; d'un autre côté, une vie culturelle au service du développement local (des festivals aux politiques sociales de la culture) et des produits de divertissement (la culture des comités des fêtes) financée par les collectivités locales, valorisant les activités de médiation, favorisant la résurgence de l'ancienne animation socio-culturelle et les valeurs de l'éducation populaire mais faisant parfois l'impasse sur l'évaluation de la qualité des projets artistiques.

Si l'on considère cette hypothèse comme crédible, il est important de dessiner les enjeux auxquels vont devoir faire face les administrations culturelles des collectivités territoriales.

LES LIMITES DE LA PENSÉE LIBERALE APPLIQUÉE AUX ACTIONS CULTURELLES

Le succès du libéralisme comme doctrine philosophique repose sur la confiance dans le fait que la poursuite des intérêts individuels concourt au bien collectif : « L'individu ne pense qu'à se donner personnellement une plus grande sûreté ; et en dirigeant cette industrie de manière à ce que son produit ait le plus de valeur possible, il ne pense qu'à son propre gain ; en cela, comme dans beaucoup d'autres cas, il est conduit par une main invisible à remplir une fin qui n'entre nullement dans ses intentions ; et ce n'est pas toujours ce qu'il y a de plus mal pour la société, que cette fin n'entre pour rien dans ses intentions. Tout en ne cherchant que son intérêt personnel, il travaille souvent d'une manière bien plus efficace pour l'intérêt de la société, que s'il avait réellement pour but d'y travailler⁸. » On retrouve aujourd'hui cette mystique, cette conception d'une « main invisible » qui guiderait les actions réalisées par les individus recherchant la satisfaction de leurs intérêts individuels vers le progrès de la société toute entière, comme pièce maîtresse de l'idéologie qui justifie les nécessaires dérégulations pour que le capitalisme puisse mettre en œuvre sa recherche du profit maximal dans tous les territoires et toutes les

⁷ Cette « hypothèse d'école » n'est pas si absurde qu'elle en a l'air puisque c'est bien cette position que la région Rhône-Alpes a adoptée pour le financement de sa politique en matière de formation professionnelle continue, par exemple.

⁸ *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, Adam Smith, IV, 2.

activités humaines⁹. Même s'il n'est pas question ici de remettre en cause certains bienfaits qui ont accompagné le développement du libéralisme (accroissement de la richesse globale, développement des libertés individuelles...), force est de constater que l'influence de la pensée libérale sur les pouvoirs politiques a deux conséquences dont on perçoit immédiatement l'impact sur les activités culturelles :

- d'une part, la valorisation des attentes et des intérêts individuels dont l'expression pourrait tenir lieu de définition de l'intérêt général, ce qui discrédite dans le même mouvement les expressions culturelles à ambition universelle, les politiques qui les avaient promues et les techniciens de la culture qui s'en étaient faits les champions ;
- d'autre part, grâce à la généralisation d'outils issus des nouvelles technologies, l'impact hégémonique des produits et des productions des industries culturelles sur la modélisation d'attentes de plus en plus individualisables tant sur le contenu que sur la fonction sociale.

Ceci n'est pas nouveau et n'est pas apparu brutalement ; c'est un mouvement de fond, simultané à la mise en œuvre des différentes politiques culturelles de la seconde partie du XX^e siècle¹⁰. Mais jusqu'ici, la politique culturelle « à la française » avait permis d'encadrer les aspirations catégorielles par un engagement de la nation, du pays, de ses élites intellectuelles – politiques et culturelles – dans des grands débats de société, au nom de systèmes de valeurs différentes de celles du CAC 40. Notre « modèle culturel que l'on pouvait penser cohérent et solide est entré dans une forte zone de turbulences... : la politique de l'offre culturelle par l'État s'est heurtée à une concurrence "culturelle" majeure, de plus en plus incontrôlable et envahissante, celle de l'ère des loisirs de masse et de la télévision généralisée. Le public a modifié radicalement ses comportements et la politique culturelle n'est pas parvenue à s'adapter à cette mutation, se retrouvant décalée, fortement minoritaire, face au divertissement télévisuel, ou devant les attentes des plus jeunes générations¹¹. »

Les politiques publiques culturelles locales sont d'autant plus vulnérables à cette idéologie post-moderne qui valorise les désirs de troupeaux d'ego qu'elles doivent répondre aux besoins exprimés par les électeurs de proximité, alors que l'autorité d'un État, arbitre national, reflue.

Chaque individu peut ainsi tenter de transformer son propre objet de passion en priorité collective, de le poser en alternative à une politique culturelle élaborée par des élus (démocratiquement) au nom de l'intérêt collectif et réalisée par les techniciens et des administrations nommés par ces élus (mais dont la légitimité de la délégation de pouvoir se dissout dans la communautarisation de l'expression des besoins).

Dans ce contexte, on peut même s'interroger sur le succès du recours à la diversité culturelle, leitmotiv de toutes les politiques de droite et de gauche. Comment serait-il possible, aujourd'hui, de s'affirmer contre la diversité culturelle ? Un tel consensus mou pourrait bien être le cheval de Troie de valeurs communautaires, relatives aux petits groupes qui s'y identifient, avec pour conséquence la déstabilisation des

⁹ « Les prix qui émergent des transactions volontaires entre acheteurs et vendeurs sont capables de coordonner l'activité de millions de personnes, dont chacun ne connaît que son propre intérêt [...]. L'ordre économique est une émergence ; c'est la conséquence non intentionnelle et non voulue d'actions d'un grand nombre de personnes mues par leurs seuls intérêts. » Milton Friedman, chef de file de l'école de Chicago, cité par François Dermange, *Le Dieu du marché : éthique, économie et théologie dans l'œuvre de Smith, Labor et Fides*, Genève, 2003, p. 232, cité par Dany-Robert Dufour, op. cit., p. 137.

Pour situer l'influence de Milton Friedman et de l'école de Chicago, on peut lire sur Wikipédia : « Ses idées se diffusèrent progressivement et devinrent populaires parmi les milieux politiques dans les années 1980, influençant profondément les mouvements conservateurs et libertariens américains. Ses idées économiques sur le monétarisme, la fiscalité, les privatisations et la déréglementation furent dès lors mises en place par de nombreux gouvernements à travers le monde, notamment ceux de Ronald Reagan aux États-Unis, de Margaret Thatcher en Grande-Bretagne, d'Augusto Pinochet au Chili, ou de Brian Mulroney au Canada. »

¹⁰ Ainsi, dès la fin des années 1980, j'avais décrit l'évolution des attentes des élèves des écoles de musique résultant de l'évolution quantitative et qualitative de l'offre de musiques dans les sociétés occidentales in *Que/ enseignement musical pour demain ? 1 Approches fondamentales*, CENAM, collection IPM, 1987, plus particulièrement p. 43-48.

¹¹ *Crises dans la culture française : anatomie d'un échec*, Antoine De Baecque, Bayard, 2008, p. 230.

valeurs humanistes des Lumières, accusées de constituer le fonds d'une culture classique, dont la légitimité arbitraire n'a pas résisté à la sociologie critique dont Pierre Bourdieu est le représentant le plus fameux.

Ceci ne concerne pas que les collectivités locales mais aussi l'État. Pourtant, devant la crainte de mettre à jour combien l'État est devenu aphone sur bon nombre de questions, même ceux qui s'expriment au nom d'intérêts particuliers, segmentaires, ne portent pas le fer sur ses missions régaliennes. Et les régions, les départements, les agglomérations, davantage sensibles à ces aspirations, puisque ce sont des collectivités de proximité, se retrouvent en première ligne des accusations si elles ne démontrent pas leur fort attachement à tout ce qui relève des attentes particulières locales. Deux polémiques de l'été 2008 illustrent ce phénomène : le Centre de musiques traditionnelles Rhône-Alpes, craignant la suspension du versement de ses subventions, a engagé un rapport de force avec la région et la DRAC, faisant paradoxalement davantage pression sur la région, alors que la politique régionale en faveur des musiques et danses traditionnelles n'a été mise en forme, jusqu'ici, qu'en accompagnement de celle de l'État. A contrario, en Bretagne, les collectivités locales – très attachées à soutenir les pratiques artistiques de tradition populaire locales – ont relayé le mouvement de contestation de l'avant-projet de loi sur le statut des artistes amateurs, élaboré par le Ministère de la culture.

LES AGENCES RÉGIONALES, UN RÔLE CLÉ DANS LA RECOMPOSITION

Il est troublant – et frustrant – de constater que les nombreuses recherches publiées sur les histoires et analyses des politiques culturelles en France font peu mention de l'action des agences régionales qui existent, certes sur des modes différents, dans la plupart des régions depuis 20 à 30 ans. Il serait trop facile de ne lire dans cet « oubli » qu'une sorte de phénomène de dénégation du rôle de médiateur institutionnel, pilier des missions de ces agences chargées d'accompagner les collectivités publiques dans la (re)structuration de leur politique culturelle et les opérateurs culturels dans l'évolution de leurs pratiques. La seule référence écrite contemporaine décrivant le rôle de ces agences est un texte mort né, portant exclusivement sur les agences spécialisées dans le spectacle vivant¹², rédigé par le Ministère de la culture en 2003-2004 et soumis à l'appréciation des régions à partir de 2004. On comprend que les exécutifs des régions, nouvellement élus, confrontés aux premiers effets de la loi de décentralisation d'août 2004, ne se soient pas réjouis à l'idée de signer avec l'État une Charte des organismes régionaux de développement territorial¹³. Malgré leurs différences, la plupart des agences régionales sont le résultat d'une politique volontariste du Ministère de la culture. Au-delà des événements liés à l'évolution de l'une ou l'autre de ces structures, il n'y a donc rien d'étonnant, au moment où les Régions s'interrogent sur leurs politiques culturelles, et dans une période où le Ministère de la culture connaît d'importantes mutations, à ce que l'attention se soit portée sur la nécessité de restructurer les agences. « Pendant la première décennie de leur existence, ces associations ont été considérées comme des "missi dominici" de l'État en région, mettant en œuvre de nombreux projets et menant directement de nombreuses actions, incitant ainsi les collectivités territoriales à développer une politique musicale et chorégraphique ». Leur rôle a souvent consisté à entraîner les collectivités territoriales dans les politiques de l'État – y compris à travers l'investissement de ces collectivités dans des services et des personnels compétents –, voire à faire rentrer son désengagement dans les mœurs politiques. Depuis les années 1990, leurs missions se sont diversifiées

¹² Dans beaucoup de régions, il existe également des agences référentes d'autres activités artistiques (les arts plastiques, le livre...) ou au service de la totalité de la sphère culturelle.

¹³ Ce qui aurait été sans doute le titre approximatif du texte en gestation en 2003-2004 ; ne subsiste comme document de référence que la « Charte des organismes départementaux de développement territorial du spectacle vivant », signée début 2006 par le Ministère de la culture et de la communication, l'Association des départements de France, la Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture et la Fédération arts vivants et départements. La suite de l'analyse se réfère à cette Charte en imaginant ce qu'aurait pu être un texte homothétique concernant les agences régionales.

et leur attachement à la mise en œuvre des politiques culturelles des régions s'est renforcé : « Ces organismes ont pour spécificité d'être des lieux d'interface et de mise en réseau des différents acteurs culturels du territoire (responsables politiques et administratifs, professionnels et monde associatif). Ils sont chargés d'éclairer, d'accompagner les politiques publiques, puis de s'inscrire dans leur mise en œuvre¹⁴... ».

Le rôle de ces agences régionales va maintenant être déterminant dans la recomposition des relations des acteurs culturels avec les collectivités publiques : « les relations qui nouent leurs "acteurs" (les publics, les associations de toutes natures, les organisations professionnelles, les artistes et entreprises artistiques, les différents niveaux de collectivités publiques et leurs agences) connaissent une nette recomposition du fait de l'affaiblissement du leadership étatique et du déclin de l'enjeu majeur qu'a longtemps constitué la promotion de la culture (légitime) nationale. Simultanément, le cadre régional apparaît bien souvent comme celui où pourraient s'esquisser de nouvelles modalités de définition de ces politiques. Mais leur territorialisation ne cesse d'inquiéter des milieux culturels souvent attachés au projet d'une offre identique sur l'ensemble du territoire national et réservés quant à "l'instrumentalisation" de leurs actions au service des besoins d'un territoire particulier¹⁵. »

Par leur connaissance du tissu culturel et des professionnels des différentes filières d'activités, leur proximité avec le terrain associatif, leur positionnement qui leur donne souvent la capacité de proposer aux collectivités publiques des stratégies d'évolution, les agences sont en mesure de jouer un rôle essentiel dans la recomposition actuelle des politiques culturelles. Encore faut-il qu'elles évitent deux écueils importants :

- d'une part, se limiter à amplifier les attentes particulières des pratiques artistiques spécialisées et, dans chacune de ces pratiques spécialisées, s'embourber dans les particularismes de chaque type d'acteurs, en ne parvenant pas à travailler avec eux dans la transversalité pour leur faire accéder à une contribution à la politique culturelle d'ensemble ;
- d'autre part, se comporter comme des offices para publics de la culture chargés d'organiser la césure entre une vitrine exportable (détection des créateurs locaux à forte plus-value pour leur faire bénéficier d'aides à l'exportation, y compris en intervenant comme vecteur de coproduction) et la coordination des politiques internes aux territoires avec des artistes mis au service du développement local¹⁶.

Il ne faut pas sous-estimer les sirènes qui attirent les agences vers l'un ou l'autre de ces écueils : la force des réseaux particuliers et des organisations professionnelles chargées de défendre les particularismes des pratiques, les frustrations générées par le repli de l'État – particulièrement pour les activités revendiquant un rééquilibrage des politiques en faveur de secteurs jusqu'ici peu valorisés (comme les musiques traditionnelles, par exemple), la propension des élus à valoriser les démarches qui aboutissent rapidement à la médiatisation des activités.

Comment les agences peuvent-elles y résister ?

- En encadrant ces réseaux, en les poussant à se désenclaver de leurs intérêts particuliers pour les faire participer aux grands débats de société ;
- en réinitialisant, même si elles n'en ont pas reçu explicitement le mandat, les concertations démocratiques qui permettent de produire des politiques publiques de la culture qui ne seraient pas définies uniquement par les seules exigences professionnelles et le recours aux experts ;

¹⁴ Charte des organismes départementaux de développement territorial du spectacle vivant.

¹⁵ « Les acteurs culturels territoriaux face à la recomposition des politiques culturelles », Philippe Teillet : présentation de la conférence programmée par la NACRe le 24 septembre 2008.

¹⁶ L'initiative prise par les offices régionaux, signant une convention avec l'ONDA dans le but de détecter les artistes « exportables hors région » et l'impact de cette initiative auprès de la commission culture de l'Association des régions de France au cours du dernier festival d'Avignon participe de cette facilité à réduire l'action des agences régionales à ce rôle de manager et d'agent de production.

- en évitant de préconiser la multiplication de réseaux, des équipements, des dispositifs spécialisés, adaptés aux besoins de segments très particuliers d'expressions artistiques (et dans lesquels se dissolvent les critères d'évaluation artistique) au profit d'une transdisciplinarité des initiatives qui se base sur les véritables particularités de chaque type et chaque niveau d'activité (ce qui fait obstacle, ce qui résiste à tout amalgame) ;
- en reprenant l'initiative, enfin, de conduire elles-mêmes, au côté des artistes, des professionnels, des militants, des actions sur le terrain, au service des domaines, des niveaux de maîtrise et des citoyens laissés pour compte par 50 ans de politique de l'État.

« L'espace démocratique ne saurait se construire désormais sans la rénovation d'une pratique de la transmission où l'artiste, l'écrivain, le penseur, doivent tenir un rôle majeur, ce qui initie dans le même temps un mode de résistance aux puissances corrosives des industries de la culture de masse¹⁷. »

Jean-Claude Lartigot
Directeur de la Nouvelle Agence Culturelle Régionale (NACRe) Rhône-Alpes

¹⁷ Antoine De Baecque, op.cit. p. 244.