



Interco & territoires

Enquête

Pactes culturels : bilan modeste et perspectives floues

Moins d'une centaine de collectivités ont signé un contrat culturel avec l'État pour 2015-2018. Aujourd'hui, le dispositif qui doit le remplacer se fait attendre.

Lancés en grande pompe fin 2014, sous le gouvernement de Manuel Valls, les pactes culturels n'ont pas fait carton plein. On ne compte en effet que 82 contrats actifs pour l'ensemble du territoire, signés pour la grande majorité en 2015 et qui se termineront fin 2018, la ville de Clermont-Ferrand (Puy-de-Dôme, 141 400 hab.) ayant ouvert le bal. Des collectivités annoncées comme signataires par le ministère de la Culture, par exemple Langres (Haute-Marne, 7 800 hab.), se sont même rétractées. « C'est simple, on a convaincu... les volontaires ! », évalue Marc Ceccaldi, directeur des affaires culturelles de Provence-Alpes-Côte d'Azur (lire ci-contre). « La ministre de la Culture de l'époque, Fleur Pellerin, a mis en place ce dispositif au moment où des collectivités montraient des signes de désengagement dans le champ de la culture », retrace-t-il. On se souvient qu'en 2015, les organisateurs de festivals avaient tiré la sonnette d'alarme, se plaignant d'une baisse de subventions de l'État et des collectivités. Une carte interactive, initiée par une médiatrice culturelle, recensait alors en temps réel tous les festivals annulés. Dans ce contexte, le ministère de la Culture avait présenté le nouveau dispositif, qui vient s'ajouter à différents contrats, par exemple le contrat territoire lecture, comme « une réponse à la tentation de baisser les moyens alloués à la culture dans un contexte de forte contrainte budgétaire ». Les pactes symbolisaient la volonté du gouvernement d'« accompagner toutes les collectivités qui souhaitent faire le choix de la culture ».

Par ailleurs, le pacte avait pour objectif de « réaffirmer un socle de valeurs communes pour le développement des politiques culturelles dans les territoires et la contribution de la culture au "vivre ensemble" ». S'adressant à toutes les villes et intercommunalités, le pacte culturel s'appuie sur un engagement réciproque : l'État s'engage à maintenir son budget sur trois ans pour les col-

lectivités qui entendent maintenir leur budget pour la culture sur la même période (le budget de l'année 2014 étant pris comme référence). Même si le ministère a assuré que le pacte « laisse aux signataires la possibilité de procéder à tout redéploiement utile durant la période, dès lors que cela est compatible avec les principes définis au préambule du pacte », c'est bien cet engagement financier sur trois ans qui aurait freiné les collectivités. « Globalement, le cadre du pacte culturel était trop rigide », analyse Marc Ceccaldi. L'AMF avait indiqué au ministre que les pactes culturels ne pouvaient se développer que s'il évoluait davantage vers un engagement commun équilibré, axé sur des diagnostics et des perspectives clairement partagées, et sur une meilleure prise en compte des difficultés financières éprouvées par les collectivités. Afin de maintenir les financements, des arbitrages ont même été nécessaires. Ainsi, Arles (Bouches-du-Rhône, 53 000 hab.) a reconduit sa programmation culturelle mais en transformant des manifestations annuelles en biennale quand Rennes (Ille-et-Vilaine, 215 000 hab.) organisait des États généraux de la culture pour prioriser certaines interventions.

Des signataires satisfaits

Même si le bilan chiffre des pactes culturels est faible, ce dispositif a permis aux collectivités signataires de travailler dans la souplesse avec les services de l'État. Philippe Brugère, maire de Meymac (Corrèze, 2 500 hab.), la plus petite commune à avoir signé un pacte, cité touristique classée parmi les 100 Plus beaux détours de France, dresse ainsi un bilan positif : « Nous avons été contactés par notre direction régionale des Affaires culturelles (DRAC Nouvelle-Aquitaine) pour signer un pacte. La démarche correspondait à la dynamique que nous étions en train de mettre en place. Lors de la campagne pour les élections

Dernier bilan officiel à la mi-2016



Le ministère de la Culture ne propose ni bilan final ni évaluation des pactes culturels. Les derniers chiffres officiels remontent en effet à l'été 2016, soit environ un an et demi après le lancement du dispositif.

À ce moment-là, 60 pactes avaient été signés (contre 82 au total), quand le ministère en attendait une centaine dès 2015. S'étaient engagées des communes de toute taille, de la plus petite, Meymac (2 500 habitants), à Rennes Métropole, en passant par Aurillac ou encore Poitiers. « Avec ces pactes, 347 millions d'euros de dépenses annuelles des collectivités ont été préservés, engageant l'État à hauteur de 110 millions d'euros », avait précisé le ministre de la Culture Audrey Azoulay, qui avait succédé à Fleur Pellerin, dans une réponse à la question d'un député, le 17 janvier 2017 (1).

(1) <http://questions.assemblee-nationale.fr/14/14-9375QE.htm>



municipales de 2014, nous avons fait de la culture le pilier de notre programme dans un objectif de revitalisation. Meymac perdait alors de la population depuis vingt ans, il semblerait que l'hémorragie se soit stoppée. » Concrètement, Meymac a reçu, sur trois ans (2015-2018), 30 000 euros, en grande partie investis dans son programme estival, apprécié des habitants comme des touristes et qui représente environ la moitié de son budget culture annuel, ainsi que dans des résidences d'artistes. Également, la commune en a profité pour restaurer une Vierge noire du XII^e siècle. L'élu estime avoir eu « carte blanche » dans sa collaboration avec la DRAC pour bâtir ce programme. Il assure qu'il aurait tenté d'« atteindre les mêmes objectifs même sans la subvention du pacte », tout en soulignant qu'aujourd'hui, avec la contrainte budgétaire toujours plus forte, « ces 30 000 euros auraient bien plus de poids ».

Des liens resserrés

Accusés d'être un exemple de la méthode descendante imposée par le ministère de la Culture sur les territoires, les pactes culturels semblent pourtant avoir permis aux collectivités, du moins à certaines, de développer des initiatives qui leur étaient propres et, de plus, avec une certaine souplesse. Comme Meymac, Uzerche (2 900 hab.), toujours en Corrèze, a pu réaliser des « projets qui étaient dans les tuyaux », explique son maire, Jean-Paul Grador, pour une dotation totale de 40 000 euros sur la période 2015-2018. Des résidences d'artistes, un travail de

mémoire sur un quartier en pleine transformation, la création de mobilier urbain sur un site touristique... « Des actions qui s'inscrivent dans le projet culturel global de la commune qui aura pour point d'orgue l'inauguration, début 2019, de notre futur auditorium, qui portera le nom de notre regrettée maire, Sophie Dessus (1) », précise son successeur.

Autre motif de satisfaction : les pactes ont été l'occasion pour les collectivités signataires de se rapprocher de la DRAC. « Quand en 2015, elle

nous a contactés pour évoquer un potentiel pacte, cela faisait déjà plusieurs années que nous n'avions pas eu leur visite. Nous nous sommes emparés du pacte pour prendre un nouveau départ dans notre relation avec la DRAC et faire mieux connaître notre politique culturelle, d'autant que nous avions différents projets déjà définis, dont l'agrandissement de notre conserva-

L'accueil de la compagnie de danse Koubi en résidence à Uzerche (19) s'inscrit dans le projet culturel global de la commune.

Seulement 9 pactes en PACA

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, le bilan chiffré des pactes culturels est plus que modeste : 9 communes et agglomérations se sont engagées. Certes, une ville phare quand on parle de culture, Arles, ou encore Toulon Provence Méditerranée, mais ni Nice ni Marseille, « qui ont refusé », précise Marc Ceccaldi, directeur régional des Affaires culturelles (DRAC) de PACA. Le directeur explique ces refus par le positionnement de collectivités « qui ne voulaient pas mettre un chiffre sur leurs projets pour une durée de trois ans ». « Les principes du pacte culturel étaient trop rigides pour les communes et, dans le même temps, ne permettaient pas à la DRAC de procéder à une évaluation précise de l'avancée des projets financés », poursuit-il.

Au final, le directeur assimile le dispositif à, « en grande partie, une opération de communication, dans la symbolique ». Aujourd'hui, « tirant les leçons de cette expérience », il appelle de ses vœux une contractualisation « plus lisible et plus souple », sur le modèle des contrats récemment signés avec les départements des Alpes-de-Haute-Provence et des Hautes-Alpes. Il espère pouvoir convaincre des collectivités de rassembler les différents contrats qui les lient à la DRAC – volet culturel des contrats de ville, contrats territoire lecture... – en « une convention globale de développement culturel », tout en notant que « les collectivités préfèrent généralement des contrats fléchés par thématique ».



toire », retrace Gonéry Libouban, directeur de la culture à Gennevilliers (Hauts-de-Seine, 43 400 hab.). « La visite des services de la DRAC au moment de la signature du pacte a été très importante pour les sept services culturels de la ville », insiste-t-il. Le directeur estime que, sur sa commune, le pacte a été très productif, avec le lancement de plusieurs programmes, dont une résidence d'artistes sur la thématique de « la culture au service de l'intégration républicaine, mise en place en plein contexte post-attentats », précise-t-il.

Et maintenant ?

À travers le pacte, l'État s'est engagé à maintenir, pour les exercices 2015-2017, le budget culture sur le territoire de la ville, tel qu'exécuté en 2014, soit un montant de 1 709 000 euros, hors charges de personnel, quand Gennevilliers s'est engagé à maintenir, pour la même période, un budget d'un montant de près de 8 millions d'euros (charges de personnel comprises).

À Avranches (Manche, 7 800 hab.), le pacte a permis à la ville de faire passer sa politique culturelle à une autre échelle, en partenariat étroit avec la DRAC Normandie. « Nous avons tout de suite accepté la signature du pacte, se souvient Annie Parent, adjointe à la culture. Nous rapprocher de la DRAC a été l'occasion d'adopter une démarche plus scientifique : nous étions en effet en retard sur le calendrier fixé par la loi musée (2) pour procéder à la vérification de la présence des œuvres – le récolement. Le pacte a aussi permis de développer nos services et de lancer une dynamique. » Tout en initiant des travaux de restauration de son patrimoine culturel, la ville a

En signant un pacte culturel, Avranches (50) a pu développer ses services, en recrutant par exemple un chargé de récolement pour les collections de musées.



recruté plusieurs agents, dont une chargée de mission récolement et un responsable des publics pour ses différents sites. « Cet investissement a eu un effet domino, se félicite l'élue, permettant de nouveaux partenariats avec différents musées normands ou encore des colloques organisés en commun. Sans oublier le retour du public, qui a été au rendez-vous de nos nouvelles propositions : des expositions grand public et des actions pédagogiques en direction du jeune public. » Avec le recul, Annie Parent estime que « bien que le pacte ait été un gros plus, la ville se serait certainement lancée dans les mêmes projets, simplement à un autre rythme ».

La ministre de la Culture, Françoise Nyssen, a enterré les pactes de Fleur Pellerin et n'en a d'ailleurs pas dressé de bilan officiel. Au moment de son entrée en fonction, en 2017, elle a proposé de « travailler à un nouveau cadre de contractualisation entre l'Etat et les collectivités », un « nouveau pacte de confiance » qu'elle souhaite « plus dynamique et plus solidaire ». Elle a déploré la surabondance de pactes, contrats ou encore conventions, affirmant sa volonté de ne pas ajouter un nouvel outil mais plutôt de simplifier la relation entre l'État et les collectivités. Un souhait qui correspond à l'état d'esprit du programme Action Publique 2022 (3). Les collectivités auraient ainsi la possibilité de mener des expérimentations adaptées au

Témoignage

Déborah Münzer (1)

« PRIVILÉGIER UN PROJET QUI PART DU TERRITOIRE »

« Les pactes culturels ont surtout correspondu à un effet d'annonce et ont été mis en place pour signifier la bonne entente entre le ministère et les territoires, et ce, sans passer par les instances habituelles comme le Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel (CCTDC). Depuis au moins quarante ans, il y a toujours eu contractualisation et les pactes se succèdent, avec plus ou moins de succès... Pour la suite, nous sommes confiants. Les annonces du ministère correspondent à nos attentes : plus

de méthode descendante, un projet qui part du territoire et qui laisse de la place à l'imagination. Le vrai chef de file, ce doit être le projet, incarné dès son lancement par le porteur de projet, avec des documents de travail qui précisent les moyens financiers et des bilans d'étape. On aimerait tourner la page des photos officielles où on ne voit que le ministre et les élus et pas les acteurs de terrain ! »

(1) Présidente de la Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture (FNCC) et adjointe au maire à la culture de Nogent-sur-Marne (94). www.fncc.fr

contexte local grâce à un mode de contractualisation moins descendant, avec l'appui renforcé des DRAC, qui seraient dotées d'une plus grande autonomie de gestion.

Depuis, les élus... attendent. « Malgré différentes rencontres avec le ministère de la Culture, nous n'avons toujours pas de précisions concernant le cadre de ce futur contrat alors même que nous notons depuis plusieurs mois une volonté réaffirmée des DRAC de travailler plus étroitement avec le terrain », s'impatiente Jean-Marc Vayssouze-Faure, président de la commission culture de l'AMF et maire de Cahors (Lot, 20 000 hab.). L'élu n'avait d'ailleurs pas été convaincu par l'intérêt d'un pacte culturel pour sa ville ayant préféré s'appuyer sur les autres formes de collaboration possibles avec la DRAC. « Nous sommes demandeurs d'une forme de contractualisation plus souple et plus lisible, assortie d'un vrai accompagnement financier. Les collectivités sont à bout alors que la fracture culturelle n'a jamais été aussi aiguë », souligne-t-il.

La balle est aujourd'hui dans le camp du gouvernement, qui devra tenter d'expliquer aux élus comment ils pourraient dépenser autant voire davantage pour la culture, érigée en priorité, tout en limitant la hausse de leurs dépenses.

Sophie LE GALL

(1) Sophie Dessus, qui était également députée de la 1^{re} circonscription de la Corrèze, succédant à François Hollande, est décédée en mars 2016. (2) La loi du 4 janvier 2002 relative aux musées de France. (3) Le programme Action Publique 2022, lancé par le Premier ministre le 13 octobre 2017, vise, notamment, à améliorer la qualité des services publics et à maîtriser les dépenses publiques en optimisant les moyens.