

Récentes évolutions de la politique de décentralisation culturelle

La Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales organisait, le 17 novembre 2016, une table-ronde sur les évolutions récentes de la politique de décentralisation culturelle. Florian Salazar-Martin est intervenu pour expliciter l'approche développée par la Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture (FNCC) dont il est le président.

LA DÉCENTRALISATION CULTURELLE suppose, sans doute à la différence d'autres secteurs de l'action publique, une fusion entre l'horizon national et l'horizon local. Dialogue et non transfert. Longtemps, le dialogue entre l'Etat (*via* les DRAC, dont on peut se réjouir que leurs moyens soient renforcés dans le cadre du PLF 2017) et les territoires s'est déployé autour d'équipements cofinancés mais aussi au travers de structures sous double tutelle Etat/collectivités territoriales comme les Agences départementales de musique et de danse (ADDM) ou les Agences régionales. Les ADDM ont pour la plupart disparu ou ont été incorporées dans les conseils départementaux, c'est-à-dire qu'elles ont perdu leur qualité de structures de dialogue ; les agences régionales connaissent globalement une évolution similaire au sein des conseils régionaux.

Depuis les premières avancées de la décentralisation, autour du théâtre essentiellement, le mouvement a été celui d'une croissance continue de l'engagement financier des collectivités, avec pour corollaire leur acquisition progressive de capacités d'expertise et de savoir-faire en matière d'action culturelle (la FNCC a pris sa part dans cette émancipation vers l'autonomie des politiques culturelles territoriales). Avec pour résultat une présence non négligeable d'équipements culturels sur le territoire.

Cette évolution des collectivités a changé la nature des termes initiaux de la décentralisation. Elle est passée d'une relation verticale dans laquelle l'Etat proposait, insufflait et expertisait à une situation de dialogue d'égal à égal, notamment symbolisée dans les territoires par la création du statut d'EPCC, par le soutien de l'Etat *via* la Dotation générale de fonctionnement (DGF) au bénéfice du réseau des équipements de lecture publique gérés par les communes et les départements, par le réseau des conservatoires (financés essentiellement par les collectivités territoriales mais avec l'accompagnement du ministère) ou encore par le développement des ZPPAUP qui instaurent un dialogue direct entre l'Etat (*via* les ABF) et les communes pour la protection du patrimoine, etc. Au plan national, ce dialogue a été concrétisé par la création du Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel (CCTDC), une instance unique de collaboration directe entre les collectivités territoriales et l'Etat qui réunit le ministère, les associations de collectivités territoriales généralistes et la FNCC.

A ce stade, l'avenir de la décentralisation culturelle passait naturellement par l'approfondissement du dialogue entre l'Etat et les collectivités, ces dernières étant bien souvent à la source des initiatives les plus innovantes. Un dialogue d'autant plus nécessaire que les collectivités, à la faveur de la croissance de leurs budgets culturels, ont pris conscience de la portée et de la responsabilité nationales de leurs politiques. La présence de l'Etat dans les territoires en était la traduction.

Aujourd'hui, deux choix politiques fragilisent la qualité de ce dialogue et peuvent faire craindre une évolution négative du processus de la décentralisation culturelle, avec un risque réel de relégation de certains territoires, ce qui conduirait à un blocage du processus de la démocratisation.

1. LES DIFFICULTÉS BUDGÉTAIRES CROISSANTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LES CHANGEMENTS DE PARADIGME DES POLITIQUES PUBLIQUES. L'importante baisse des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales risque de mettre un coup d'arrêt à la croissance jusqu'alors continue de l'engagement culturel des collectivités.

De nombreuses situations dans l'espace territorial en attestent déjà. Dans le même temps, le ministère de la Culture a réussi à stabiliser son budget, voire à le faire croître. Se félicitant à juste titre de cette augmentation, il a pu reprocher aux collectivités leur désengagement, d'où une politique dite de "pactes culturels" : un engagement purement financier stipulant que l'Etat maintient ses aides à condition que les collectivités en fassent autant. On assiste ainsi à une modification du dialogue d'égal à égal puisque l'autonomie des collectivités se replie sur une capacité et une volonté de résilience plus ou moins grande face aux contraintes financières – des contraintes qui, mêmes maîtrisées, entravent le déploiement de la réflexion et des expérimentations innovantes pour contribuer au renouvellement des politiques culturelles publiques.

Avec les "pactes" (qui n'ont eu qu'un succès relatif), le dialogue sur le fond, sur le sens a été supplanté par un arrangement sur les seuls moyens, et ce alors même que la FNCC et les associations de collectivités avaient manifesté, dans le cadre du CCTDC, leur volonté de travailler sur une charte d'engagement réciproque avec l'Etat. Un projet aujourd'hui d'autant plus nécessaire qu'il importe de s'approprier et de partager les exigences liées aux nouveaux paradigmes des politiques culturelles : parité femme/homme, respect des droits culturels des personnes, promotion de la diversité culturelle, développement de politiques participatives...

Un exemple. Dans le cadre de la première version de la partie patrimoine de la loi LCAP, il a été question de supprimer les ZPPAUP pour, sous la dénomination de "cités historiques", transférer aux collectivités la charge de ces remarquables dispositifs de protection patrimoniale. L'alternative suivante leur était laissée : soit transformer les 600 ZPPAUP existantes en Plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) – c'est-à-dire le régime de protection comportant le plus de servitudes et par là même le régime le plus rigide et le plus coûteux –, soit réduire le niveau de protection en en faisant des "PLU patrimoniaux". Dans le contexte des difficultés financières des collectivités, il est apparu évident que la deuxième option aurait le suffrage des élu-e-s avec, pour conséquence, une baisse très importante de la protection du patrimoine. Le dialogue Etat/collectivités, propre tant aux PSMV qu'aux ZPPAUP, aurait été remplacé par la capacité/volonté des seules collectivités à financer ces politiques patrimoniales. Au lieu d'une décentralisation consistant à accroître le dialogue, on se serait dirigé vers une décentralisation de rupture du dialogue.

Grâce aux parlementaires et à de nombreux élu-e-s, ce projet n'a finalement pas été validé. Mais cet épisode montre qu'une réelle avancée de la décentralisation passe non pas par le transfert par l'Etat de compétences aux collectivités mais par le déploiement d'une concertation avec elles dans la proximité.

Proposition 1. Elaborer une "Charte d'engagement réciproque et de responsabilités partagées" entre l'Etat et les collectivités territoriales, sur la base de l'article 3 de la loi Liberté de création, architecture et patrimoine traçant les principes et les objectifs communs que doivent promouvoir les politiques culturelles publiques tant nationales que territoriales.

Cinquante ans de décentralisation culturelle ont certes permis d'élaborer de nombreux dispositifs contractuels entre l'Etat et les collectivités, que ce soit dans le cadre des plans Etat/régions, au travers de concertations sur l'éducation artistique et culturelle, sur la lecture publique *via* les "contrats territoires/lecture" ou encore plus récemment avec le "plan musées", mais l'accumulation de ces dispositifs sectoriels, remarquables en eux-mêmes, risque cependant de créer un certain émiettement du dialogue culturel entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Proposition 2. Afin de favoriser la cohérence et la structuration des politiques culturelles publiques, mettre en place, dans le respect de la diversité des territoires et du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, des "Conventions pluriannuelles de territoires" pour approfondir le dialogue dans la proximité entre l'Etat et les collectivités et ainsi garantir la poursuite du processus de démocratisation culturelle.

2. LA RÉFORME TERRITORIALE : LES CTAP. Un deuxième processus, qui se conjugue avec les difficultés budgétaires des collectivités, risque également de fragiliser l'esprit de la décentralisation culturelle.

Les lois Maptam, puis NOTRe ont profondément modifié l'organisation de la démocratie territoriale. D'un point de vue culturel, l'une des avancées de ces lois est de faire de la culture une "compétence partagée" par toutes les natures de collectivités. Une compétence dont l'organisation devra se décider au sein des Conférences territoriales de l'action publique (CTAP) et de leurs "commissions culture" imposées par la loi LCAP (article 4). Si le fonctionnement des CTAP reste à inventer, leur principe apparaît a priori pertinent en ce qu'il promeut une instance pérenne de dialogue entre les différentes natures de collectivités territoriales.

Mais, en matière de culture, la décentralisation ne fait sens que si l'ensemble des instances de la puissance publique – Etat et collectivités – se concertent. La culture, en effet, n'est pas une compétence sectorielle qui pourrait se déléguer aux uns ou aux autres ou se découper entre les uns et les autres. C'est une responsabilité partagée, le cœur même du politique puisqu'il s'agit non seulement de la vie des personnes et du partage d'un même univers symbolique mais également d'une dimension transversale qui croise tant le social que l'économie, l'éducation, l'urbanisme... A ce titre, l'absence de la mention de la présence de l'Etat dans la composition des CTAP représente, pour ce qui est de la culture, un élément peu propice à l'approfondissement de la décentralisation culturelle. Or la présence de l'Etat dans les commissions culture des CTAP est essentielle.

Proposition 3. Organiser, selon des modalités à définir librement au sein de chacune des Conférences territoriales de l'action publique, la présence de représentants des Directions régionales des affaires culturelles (DRAC).

Il est dès lors permis de fonder des espoirs sur les commissions culture spécifiques des CTAP (même si, par leur organisation régionale, on peut légitimement craindre la création de disparités territoriales à rebours de l'esprit de la décentralisation). La FNCC a été très active pour que les commissions culture des CTAP soient inscrites dans la loi. Aujourd'hui, elle encourage leur mise en place dans le respect de la libre administration des collectivités et engage un travail d'observation sur leur mise en oeuvre avec l'association Régions de France. Par exemple, il semble déjà envisageable d'y régler la question des cycles d'orientation professionnelle des conservatoires préparant à l'entrée dans les écoles supérieures – ce qui, là encore, n'aurait pas de sens sans un dialogue avec le ministère de la Culture.

Cet espoir peut d'ailleurs s'appuyer sur un article remarquable de la loi LCAP, l'article 3, qui dresse en effet une même feuille de route (principes et objectifs généraux) pour l'Etat et pour les collectivités : *« L'Etat, à travers ses services centraux et déconcentrés, les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que leurs établissements publics définissent et mettent en oeuvre, dans le respect des droits culturels énoncés par la convention de l'Unesco sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles du 20 octobre 2005, une politique de service public construite en concertation avec les acteurs de la création artistique. »*

Auparavant, seul le ministère pouvait s'appuyer sur un décret (quasi inchangé depuis sa création en 1959) fixant ses orientations principales. Désormais, ce "décret" que constitue en réalité l'article 3 devrait – pourrait – constituer le vocabulaire commun de l'Etat et des collectivités pour poursuivre en cohérence la décentralisation culturelle.

Proposition 4. Investir la responsabilité partagée entre Etat et collectivités explicitée par l'article 3 de la loi LCAP en mettant à profit et en renforçant les outils de concertation existants : le Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel (CCTDC), les commissions culture des CTAP et toutes les instances partagées ainsi que les équipements labellisés sous double tutelle pour favoriser le dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales. Il importerait également d'expérimenter des comités territoriaux de projets culturels à des échelles de territoires pertinentes.

3. SOLIDARITÉ TERRITORIALE. Pour autant, la réforme territoriale peut avoir d'autres effets que celui d'une harmonisation. Son principe central est l'accroissement du rôle du couple régions/intercommunalités, avec la fragilisation que cela peut représenter pour les départements (déjà lourdement tentés par un repli de leur engagement culturel tant le poids de leur compétence sociale est lourd) et pour les petites villes et les territoires ruraux (on peut d'ailleurs noter la sous-représentation de ces territoires dans les CTAP).

La poursuite de la décentralisation risque d'être essentiellement urbaine et de laisser de côté des pans entiers du territoire national. Cette menace de relégation territoriale est déjà une réalité. L'Association des maires ruraux de France (AMRF) s'en est faite l'écho avec inquiétude et pertinence. L'Etat également, notamment au travers du travail sur l'accès au cinéma en territoire rural mené par le Comité général à l'égalité des territoires (CGET).

On accepte en effet que des millions de Français n'aient pas accès à la diversité de la création cinématographique, pourtant indispensable pour comprendre le monde et connaître l'autre. De ce point de vue, la réforme territoriale risque de potentialiser la nature essentiellement urbaine – parce que largement commerciale – du cinéma, d'ailleurs en proie à des phénomènes de surconcentration à tous les niveaux de sa chaîne de production et de diffusion. Quand on sait que le cinéma constitue la sortie culturelle la plus prisée des Françaises et des Français, notamment des jeunes, il y a là un réel angle mort de la décentralisation. Ici, seule une politique nationale, sans doute aux côtés des départements et des régions, pourrait invalider ce signe de déclin culturel de ces territoires qu'on a pu qualifier "d'interstitiels". D'une part, une décentralisation qui ne vaut pas pour toutes et pour tous va à l'encontre de son exigence démocratique première. D'autre part, la République a besoin de l'inventivité et des initiatives culturelles et artistiques des communes rurales : la culture émane de tous les territoires, dans la richesse de leurs diversités. C'est à ce partage, à ce brassage que doit œuvrer la décentralisation.

Proposition 5. Développer avec vigilance des politiques d'Etat en faveur de nouvelles solidarités entre espaces ruraux et urbains en les appuyant sur des outils d'observation des inégalités territoriales en matière de culture.

4. GESTION D'ÉQUIPEMENT OU PROJET POLITIQUE ? La question de l'accès à la culture dans les territoires doit s'envisager à l'aune de la configuration future des territoires et notamment au travers de la réorganisation des DRAC mais aussi au travers des effets de la création des entités territoriales nouvelles que sont notamment les métropoles, auxquelles la loi Maptam confie la compétence sur les grands équipements culturels "d'intérêt métropolitain". Il en va de même pour les grandes intercommunalités (loi NOTRe) dont, pour l'heure, l'engagement culturel, lui aussi, s'articule essentiellement sur le transfert d'équipements. La réforme territoriale a tendance à concentrer les politiques culturelles sur la gestion des équipements au détriment d'un projet proprement politique. Doit-on réduire l'accès à la culture à la présence d'équipements ? L'avenir de cette responsabilité culturelle ne doit-il pas être autre ?

L'article 3 de la loi LCAP, déjà cité, inscrit le principe de la reconnaissance des droits culturels des personnes à l'horizon de l'ensemble des politiques culturelles. Ce que la FNCC interprète comme la possibilité pour toutes et pour tous d'expérimenter la liberté au travers des arts et de la culture, à la fois par l'accès à la culture et par l'accès de chacune et de chacun à ses propres facultés expressives : un accès à soi-même, qui exige de nouvelles perspectives pour les politiques culturelles non seulement pour les personnes mais *avec* elles, non seulement par des équipements de diffusion culturelle mais *avec* les associations, non seulement par des lieux mais *avec* les réseaux d'Internet. Ce sont là des voies pour des politiques culturelles fondées sur le respect des droits culturels. Elles sont en train de naître et il faudra sans doute des décennies pour qu'elles se développent de manière significative en se nourrissant des initiatives citoyennes.

La notion de droits culturels suscite de nombreuses interrogations, voire de vives réticences, faisant craindre notamment qu'elle favorise des attitudes communautaristes. Or ces droits valent pour les personnes et non pour des groupes, quelles qu'elles soient et où qu'elles vivent. Ce qui est le sens même de

la décentralisation. Pour cela, les collectivités territoriales doivent disposer des moyens de leurs politiques en faveur de la culture. Pour cela, aucun territoire ne doit rester à l'écart. Pour cela, l'Etat doit jouer son rôle de garant de l'équité territoriale.

Proposition 6. Veiller, dans la perspective du respect des droits culturels des personnes préconisé par les lois NOTRe et LCAP, à ce que les formes de la décentralisation favorisent la contribution et la participation de chacune et de chacun à la vie culturelle. Initier dans cette perspective des outils d'observation socioculturelle afin d'identifier les personnes en situation de déni de reconnaissance sociale et culturelle.

**

LA CULTURE RELÈVE D'UNE RESPONSABILITÉ PARTAGÉE : il s'agit de la seule compétence pour ainsi dire "régaliennne" qui ne relève pas seulement de l'Etat mais de son partage entre l'Etat et les collectivités territoriales. Tel est le sens de la décentralisation : elle doit continuer à transcender les frontières administratives et s'élever contre les relégations territoriales. Les outils sont là, les forces d'invention artistique aussi, ainsi que les volontés politiques. Il faudrait que toutes et tous s'en saisissent à la faveur de la réforme territoriale afin que l'autonomie des territoires signifie réellement le droit de chacun et de chacune à expérimenter la liberté au travers des arts et de la culture.

RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS

Proposition 1. Elaborer une "Charte d'engagement réciproque et de responsabilités partagées" entre l'Etat et les collectivités territoriales, sur la base de l'article 3 de la loi Liberté de création, architecture et patrimoine traçant les principes et des objectifs communs que doivent promouvoir les politiques culturelles publiques tant nationales que territoriales.

Proposition 2. Afin de favoriser la cohérence et la structuration des politiques culturelles publiques, mettre en place, dans le respect de la diversité des territoires et du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, des "Conventions pluriannuelles de territoires" pour approfondir le dialogue dans la proximité entre l'Etat et les collectivités et ainsi garantir la poursuite du processus de démocratisation culturelle.

Proposition 3. Organiser, selon des modalités à définir librement au sein de chacune des Conférences territoriales de l'action publique (CTAP), la présence de représentants des Directions régionales des affaires culturelles (DRAC).

Proposition 4. Investir la responsabilité partagée entre Etat et collectivités explicitée par l'article 3 de la loi LCAP en mettant à profit et en renforçant les outils de concertation existants : le Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel (CCTDC), les commissions culture des CTAP et toutes les instances partagées ainsi que les équipements labellisés sous double tutelle pour favoriser le dialogue entre l'Etat et les collectivités. Il importerait également d'expérimenter des comités territoriaux de projets culturels à des échelles de territoires pertinentes.

Proposition 5. Développer avec vigilance des politiques d'Etat en faveur de nouvelles solidarités entre espaces ruraux et urbains en les appuyant sur des outils d'observation des inégalités territoriales en matière de culture.

Proposition 6. Veiller, dans la perspective du respect des droits culturels des personnes préconisé par les lois NOTRe et LCAP, à ce que les formes de la décentralisation favorisent la contribution et la participation de chacune et de chacun à la vie culturelle. Initier dans cette perspective des outils d'observation socioculturelle afin d'identifier les personnes en situation de déni de reconnaissance sociale et culturelle.

Réussites et difficultés des politiques culturelles territoriales

Réponses de la FNCC au “questionnaire indicatif” adressé par la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales.

Selon vous, quelles sont les principales réussites et difficultés de la politique conduite par les collectivités territoriales en matière de culture ? Pourriez-vous illustrer votre propos par des exemples concrets ?

RÉUSSITES. Elles sont nombreuses et imaginatives. Il y a tout d’abord une capacité à soutenir le “terreau culturel”, avec l’aide aux associations, qui sont la force vive des politiques culturelles territoriales. Mais aussi l’aide aux festivals et aux compagnies indépendantes.

Dans le domaine des musiques actuelles, par exemple, le soutien aux cafés-culture (notamment *via* le dispositif Bars-Bars, en lien avec les ministères de la Culture et du Travail, la SNAM-CGT et les fédérations nationales des brasseurs) et, au-delà, à tous les petits lieux de diffusion de musiques actuelles, mais aussi à l’enseignement associatif ainsi qu’aux structures de production indépendantes (politiques régionales) constituent une avancée notable des politiques culturelles territoriales.

Toujours du point de vue des musiques actuelles, le travail des SMAC (label d’Etat, financement des collectivités aux côtés de l’Etat) envers les pratiques des jeunes, avec un accompagnement technique et pédagogique (mise à disposition de studios de répétition, de techniciens...) s’avère précieux pour accompagner ce qu’on appelle “l’émergence” et contribuer à la professionnalisation des jeunes.

Les conservatoires aussi ont su faire preuve d’invention, d’ouverture, bien loin de la réputation d’établissements repliés sur eux-mêmes et un peu dépassés qu’on leur fait souvent.

Les bibliothèques, très réactives aux nouvelles nécessités de leurs missions imposées par la mutation numérique, sont également des équipements remarquables qui ont notamment su développer la notion (et la réalité) de la bibliothèque dite “3^e lieu” (en plus du domicile et du lieu de travail ou d’étude).

Il faut également noter le dynamisme de certains services d’archives, qui savent mettre en valeur leur fonds, les faire partager, aider à les interpréter et contribuer à ce qu’ils nourrissent la vie culturelle et créative des récits et de la mémoire qu’ils recèlent.

Par ailleurs, l’une des réussites peut-être la plus marquante, parce que profondément structurante, concerne les politiques patrimoniales cogérées au travers d’une relation directe entre l’Etat et les communes, avec plus de 600 ZPPAUP ou AVAP (heureusement préservées in fine par la loi LCAP). Car bien souvent, c’est du dialogue direct entre les communes et l’Etat, dans la proximité, que naissent et que s’installent dans la durée les initiatives les plus fertiles.

Enfin, et même si beaucoup reste à faire, les expérimentations de politiques culturelles participatives sont de plus en plus nombreuses. Ici, la FNCC entretient des liens très proches avec notamment la ville de Séné (Morbihan) qui accomplit de ce point de vue un travail exemplaire salué par le Sénat.

DIFFICULTÉS LIÉES À LA BAISSÉ DES BUDGETS. Une première difficulté : la réduction des budgets oblige parfois à choisir entre un soutien aux structures importantes héritées, de manière à préserver “l’outil de travail” pour des temps plus cléments, et un soutien aux initiatives associatives, souvent très fragiles : le retrait d’une somme qui paraît peu significative au sein du budget culturel global d’une municipalité peut détruire des engagements qu’il faudra des années à faire renaître. Plus globalement, le monde culturel se déploie comme un écosystème où tout est lié et où ce qui se voit le plus n’est pas forcément le plus important. Une économie faite sur la culture, outre qu’elle rapporte peu, détruit beaucoup. Comme par exemple les compagnies de cirque, et notamment de cirque traditionnel, qui trouvent de moins en moins de municipalités en mesure d’accueillir leurs chapiteaux.

Autre exemple, dans le champ de l'éducation artistique et culturelle : recourir à des animateurs plutôt qu'à des artistes et à des professionnels de la culture pour les initiatives en temps péri ou extra-scolaire (dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires). Cela nuit à la qualité de ces interventions et fragilise les professionnels en les privant d'un apport de travail. Plus inquiétant encore (le cas est fréquent) : le choix de limiter l'action en temps scolaire (dumistes, artistes en résidences...) au bénéfice de l'extra ou du péri-scolaire, qui sont des temps beaucoup moins démocratiques et qui ne fonctionnent pas réellement dans l'esprit de l'EAC. Celle-ci, en effet, ne prend sa pleine valeur que par sa co-construction avec les enseignants. Avec cette conséquence : moins de travail pour les artistes, donc plus de difficultés pour qu'ils puissent bénéficier de conditions d'emploi dignes et notamment pour accéder au statut d'intermittent.

Pour ce qui est des associations, les difficultés des départements s'avèrent très préoccupantes. Certains se désengagent massivement. Or, ce sont des acteurs publics essentiels, notamment pour la ruralité et, plus généralement pour le lien entre secteurs urbains et secteurs ruraux. Il en va de même pour le péri-urbain.

DIFFICULTÉS STRUCTURELLES. Même si cela dépend des territoires, il faut souligner le dynamisme des politiques culturelles des collectivités territoriales.

Cela étant, le contexte et les attentes sont aujourd'hui profondément renouvelés, notamment par la montée de ce que les sociologues appellent un usage "expressif" de la culture : la culture sert à se dire, à être et non seulement à se divertir ou à se cultiver. Là, une nouvelle politique reste à imaginer pour respecter et accompagner ce besoin sociétal nouveau. Une tâche difficile dont il faut inventer à la fois les outils et les finalités.

Une autre difficulté tient à la mutation numérique, avec la déterritorialisation qui la caractérise ainsi que sa propension à favoriser un comportement individualiste. L'équipement – le lieu physique – constituait jusqu'à aujourd'hui la base et l'outil des politiques culturelles publiques. Or la principale scène culturelle, notamment pour les jeunes et, au-delà, pour tous les *digital natives* (les "natifs d'Internet", ce que seront bientôt tous les Français), est désormais virtuelle et de plus en plus nomade. Ou du moins elle doit toujours être en même temps virtuelle. C'est là un bouleversement considérable dont on peine à prendre la mesure, Etat comme collectivités et professionnels. Comment, par exemple, suivre l'essor très marqué des pratiques en amateur et des pratiques expressives citoyennes que dynamise la démocratisation des outils et des publics permise par les technologies numériques et par Internet ? Comment aussi contenir l'uniformisation des imaginaires par les industries culturelles à finalité purement commerciales ?

Une troisième difficulté structurelle, liée à la précédente, tient à la difficulté à s'appropriier les exigences du respect des droits culturels des personnes (voulu par les lois NOTRe et LCAP). Comment passer d'une politique descendante de l'offre à une politique de reconnaissance de la valeur culturelle de chacune et de chacun ? Tout le monde sent une exigence de cet ordre, parfois avec crainte ou réticence, ou au contraire avec enthousiasme. Mais cet au-delà de la démocratisation culturelle est nouveau (les textes de l'Unesco nous montrent pourtant ce chemin depuis déjà plus de 50 ans, mais les lit-on ?). Ici, le désarroi est patent. Et pour s'en échapper, des crispations peuvent s'installer autour du modèle ancien. Comment aussi mettre en œuvre une politique en faveur de la diversité culturelle ? Et également, comment faire pour que la parité femme/homme ne soit pas une belle idée mais une réalité ?

Enfin – et là encore c'est lié –, si tout le monde est désormais convaincu de la transversalité des enjeux culturels, cela reste difficile à mettre en œuvre. Une question de culture, car on semble considérer que les arts et la culture relèvent d'un champ particulier et particulièrement prestigieux et qu'il ne faut pas mêler les politiques culturelles aux autres dimensions de l'action publique... Mais aussi une question d'habitudes administratives : comment inciter les services à travailler en transversalité ? Comment "horizontaliser", faire se rencontrer, se concerter les musées, les bibliothèques, les cinémas, les cafés, les libraires, le conservatoire, la scène nationale ou labellisée ? Et comment croiser concrètement l'action des services de la culture, de l'urbanisme, du social, de l'économie, etc. Il faut pour cela une très forte volonté politique que les temps actuels ne favorisent pas.

Le contexte de modération budgétaire et d'évolution législative préoccupe-t-il les collectivités territoriales ? Constate-on localement des dysfonctionnements ?

On l'a évoqué, la "modération budgétaire" crée des difficultés. Elle crée également un climat de fragilité et de tension, notamment vis-à-vis des autres élu-e-s mais aussi vis-à-vis des professionnel-le-s. Ce que la FNCC a pu ressentir avec force lors d'une rencontre organisée à l'été 2016 en Avignon, avec le Synavi (scènes et compagnies indépendantes). Le sujet était d'envisager la poursuite ou peut-être le renouveau du dialogue entre les compagnies indépendantes et les élu-e-s, un dialogue dont les professionnels sentent qu'il se perd. Avec pour conséquence dramatique, parce que culturellement contreproductive et démocratiquement délétère, une tendance à la stigmatisation des élu-e-s. Mais aussi, ce climat freine la capacité à imaginer, à prendre la mesure du nouveau contexte et incite à se réfugier dans une attitude de résistance ou de résilience... La sérénité dont ont besoin la réflexion et l'innovation n'est pas là.

Quant à la réforme territoriale, elle peut être une chance (à condition que les moyens existent, c'est-à-dire à condition qu'elle s'accompagne d'une réforme de la fiscalité territoriale cohérente). Pour le moment, les collectivités ont la "compétence partagée" pour la culture, mais non les moyens de l'assumer.

Par ailleurs, cette réforme, d'une ampleur inégalée, privilégie le couple intercommunalités/régions. C'est-à-dire une forme d'éloignement et d'agrandissement d'échelle mais aussi d'urbanisation et donc d'inégalité territoriale dont souffrent particulièrement les territoires ruraux. Un exemple. L'accès au cinéma en territoire rural : sur les 2 033 établissements, seulement 259 sont installés en territoire rural (12,7%)...

Par ailleurs, la création des métropoles, auxquelles la loi Maptam donne compétence sur les "grands équipements culturels d'intérêt métropolitain", a pour le moment encore peu de sens du point de vue culturel. Ces "géants territoriaux" (aussi les nouvelles régions) aspireront les moyens sans pour autant porter encore, une réelle ambition et une réelle pensée de politique culturelle, sauf exception – notamment celle de la remarquable politique de lecture publique portée par Toulouse Métropole. Or la culture, au-delà de la simple gestion d'équipements, serait un outil majeur pour construire l'identité de ces nouvelles entités territoriales.

Il y a aussi les Conférences territoriales de l'action publique (CTAP) et leurs commissions culturelles spécifiques. Le principe d'un espace régulier de concertation est intéressant. Mais les périmètres sont très vastes et les assemblées très (trop ?) nombreuses, avec une faible représentation des territoires ruraux et des petites villes.

Comment pourrait-on renforcer la cohérence et la lisibilité de l'action culturelle des collectivités territoriales et de l'Etat dans nos territoires ? Faut-il clarifier les compétences de l'Etat et/ou des collectivités territoriales ? Que pensez-vous des dispositifs existants de délégation de compétences ou de concertation ?

L'Etat n'est pas présent statutairement dans les CTAP, ce qui pose un problème en matière de culture car là le local et le national se confondent. La lisibilité de l'action conjointe de l'Etat et des collectivités passe peut-être par plusieurs outils :

- La présence de l'Etat dans les CTAP et leurs commissions culture (à l'image du CCTDC).
- Des conventions pluriannuelles signées directement avec des communes et/ou des départements, comme cela se pratique déjà de manière très positive dans les ZPPAUP et pour les "Contrats territoires/lecture".
- Un réengagement vis-à-vis de l'enseignement artistique initial (ce qui est en cours, mais toujours plus sur le modèle de l'établissement que du réseau), ou encore à l'instar du réseau très dynamique des Villes et pays d'art et d'histoire.
- Plus globalement, il faudrait que la logique de l'équipement et de labellisation soit dépassée (non détruite, mais élargie) pour aller vers des conventionnements d'actions, d'expérimentations et de concertations avec l'ensemble des acteurs. Ce qui était d'ailleurs l'idée des Solima (Schémas d'orientation pour les lieux de musiques actuelles), dont quelques exemples très positifs existent.

- Historiquement, on peut regretter ici la disparition quasi complète des structures d'action culturelle (non des équipements) sous double tutelle Etat/collectivités territoriales, comme les ADDM, dont le rôle a été majeur, par exemple dans la réalisation des schémas départementaux d'enseignement artistique initial exigée par la loi de décentralisation de 2004. Il en va de même pour les agences régionales qui, si elles perdurent (avec des difficultés croissantes) sont devenues plus régionales que sous double tutelle.

De ces points de vue et aux yeux de la FNCC, une clarification des compétences serait périlleuse. Ce que, parlant de culture, la loi appelle une "compétence partagée", la FNCC le comprend comme une "responsabilité partagée", au sens d'un partage d'une émotion, d'un projet et non du découpage d'un budget. On peut certes se partager des outils (des équipements précisément), c'est-à-dire donner un rôle plus important à l'un ou à l'autre vis-à-vis des réseaux de la lecture, de l'enseignement artistique, etc. Mais la responsabilité, quant à elle, ne se découpe pas : elle doit être portée et assumée par tous dans son intégralité et de manière plénière. Telle est sans doute l'équation que nous devons résoudre pour l'avenir.

De ce point de vue, par exemple, ce qu'on a appelé à un moment le "guichet unique" pour l'étude des dossiers des demandes d'aides des porteurs de projets et pour leur attribution (l'un des rares articles concernant la culture de la loi NOTRe) peut apparaître administrativement pertinent, comme une saine simplification. Mais cela défait la responsabilité de tous, les uns se défaussant sur d'autres (avec aussi une conséquence dangereuse pour les professionnels : l'unicité d'une tutelle publique peut diminuer leur liberté et leur autonomie d'action).

En revanche, les concertations sont indispensables. D'où l'espoir qu'on peut mettre dans les CTAP et leur commissions culture. Dans ce cas, cela relève de la volonté des élu-e-s. L'outil est intéressant. Saurons-nous l'utiliser ?

Constatez-vous un risque d'éloignement des institutions et des pratiques culturelles dans certaines collectivités et pour certains publics ? Quelles seraient alors vos préoccupations pour renforcer l'accès à la culture dans nos territoires ?

L'exemple de la faiblesse de l'accès au cinéma en territoire rural est un constat d'éloignement clair. Ce qui peut s'envisager autrement.

Le cinéma suit une logique industrielle, et donc commerciale, dont l'exigence première est la rentabilité, laquelle suppose à son tour l'affluence et donc l'installation en zone urbaine. Inversement, les circuits de cinéma itinérant, d'origine associative et/ou municipale ou départementale, développent une logique de *service public*. Or l'une des difficultés des politiques culturelles tant de l'Etat que des collectivités tient à l'emprise croissante de l'industrie culturelle de pur divertissement qui, plus soucieuse des consommateurs que des personnes, porte atteinte à la diversité de la création.

Toute situation d'éloignement par rapport aux *personnes* (considérées dans leur autonomie et non seulement en tant que publics) ainsi que toute situation où les personnes ne sont pas reconnues pour et dans leur propre valeur culturelle et leurs propres facultés d'expression favorisent l'emprise de la culture de masse. S'il n'y a pas de cinéma, pas de salles de théâtre, pas de concerts, le rapport à la culture se fera sur Internet, sachant que sur ce réseau règnent pour l'heure les opérateurs géants transnationaux.

Il faudrait donc, du point de vue de l'accès, réanimer avec force la notion de service public ou plutôt de *logique publique* de la culture, ce qui suppose une plus forte solidarité entre les territoires et des efforts importants non seulement de péréquation financière mais aussi de moyens humains et artistiques. Ici, l'itinérance, que ce soit celles des cinémas, des cirques, des arts de la rue et à travers eux de la vitalité culturelle de l'espace public, peut s'avérer un outil remarquable pour créer du lien entre les territoires. On peut aussi penser à d'autres itinérances, comme celle des Tréteaux de France. De ce même point de vue, un soutien accru aux petits festivals ainsi qu'aux petits lieux et cafés pour la musique et le spectacle vivant serait nécessaire.

Mais ce serait sans doute une erreur de ne penser que verticalement : amener là où il n'y a pas ? Il y a de la culture partout, chez chacune et chacun d'entre nous, en chaque personne. Le simple respect des personnes et de leur valeur culturelle ne permettrait-il pas de révéler (au sens photographique du terme) leur potentialité de culture et de partage ? Cela n'ôte rien à l'importance du travail des professionnels et des artistes, des grandes salles, des grandes scènes, de l'opéra, etc. Mais c'est un ensemble qui, couplé à une politique de transports attentive, peut rompre un sentiment d'abandon et de non-respect qui génère de la défiance vis-à-vis des autres et notamment vis-à-vis du politique. Avec des conséquences incalculables.

Enfin, ici Internet est un outil essentiel, à condition que la puissance publique s'y implique réellement, en tant qu'acteur et non seulement régulateur, en tant que plateforme de téléchargement de films, de spectacles, d'écrits, voire même et surtout en tant que moteur de recherche ou de fournisseur d'accès (FAI). Ce qui n'est toujours pas le cas : pour l'heure, les GAFAs règnent sur l'univers culturel numérique. Une erreur là encore aux conséquences majeures. Tous les acquis de la décentralisation culturelle et de l'engagement culturel des collectivités territoriales doivent aujourd'hui faire face aux défis du numérique,

7 février 2017