



Parcours et défis des élu·e·s à la culture aujourd'hui

UNE ÉTUDE QUALITATIVE
À TRAVERS UNE
CINQUANTAINES
DE TERRITOIRES

OBSERVATOIRE
DES
POLITIQUES
CULTURELLES
DU LOCAL À L'INTERNATIONAL

Sous la direction de Jean-Pierre Saez et Emmanuel Wallon
Avec les contributions de Vincent Rouillon et Mathias Valex

NOTE DE L'ÉDITEUR

Dans un souci de parité des personnes interrogées, nous avons choisi d'introduire l'écriture inclusive lorsqu'il s'agissait d'évoquer la fonction élective. Toutefois, afin de rendre la lecture de cette étude plus fluide, nous avons décidé de ne pas l'appliquer à l'ensemble du texte.

Préfaces	3
Amandine Schreiber	3
Frédéric Hocquard	5
Florian Salazar-Martin	6
Introduction	7
Jean-Pierre Saez, Emmanuel Wallon	
L'él·u·e à la culture dans la fabrique de la décision publique	10
Emmanuel Wallon	
Égalité femme/homme et mandat culturel	26
Vincent Rouillon	
L'él·u·e à la culture, au carrefour d'un jeu complexe de relations	28
Jean-Pierre Saez	
Les contraintes de l'engagement : la triple vie de l'él·u·e à la culture	47
Mathias Valex	
Ce qui motive les él·u·e·s à la culture	58
Vincent Rouillon	
Idéaux et perspectives	68
Mathias Valex	
Formation des él·u·e·s à la culture : l'échange d'expériences	95
Vincent Rouillon	
Les nouveaux horizons de la décentralisation culturelle	99
Emmanuel Wallon	
Portraits d'él·u·e·s	
Vincent Rouillon	
Emmanuelle Dormoy	38
Yves Dumoulin	50
Sylvie Troitin	60
Jany Rouger	64
Philippe Pauliat-Defaye	72
Alexie Lorca	82
Juliette Mant	88
Bibliographie	105
Annexes	110
Aléas et atouts de l'entretien semi-directif	110
Liste des él·u·e·s rencontré·e·s	111

Parcours et défis des élu·e·s à la culture aujourd'hui

UNE ÉTUDE QUALITATIVE À TRAVERS
UNE CINQUANTAINES DE TERRITOIRES

sous la direction de
Jean-Pierre Saez et Emmanuel Wallon
avec les contributions de
Vincent Rouillon et Mathias Valex

Cette étude a été pilotée par l'Observatoire des politiques culturelles, en coopération avec la Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture (FNCC). Elle a également bénéficié du soutien du ministère de la Culture, Secrétariat général, Département des études, de la prospective, des statistiques et de la documentation (Deps-doc) et de la Délégation générale à la transmission, aux territoires et à la démocratie culturelle.

L'équipe de recherche ayant réalisé cette étude est composée de :

Vincent Rouillon, rédacteur et chargé d'études pour la FNCC

Jean-Pierre Saez, politologue, ancien directeur de l'Observatoire des politiques culturelles

Mathias Valex, maître de conférences en sciences de l'information et de la communication, université Lumière Lyon 2

Emmanuel Wallon, professeur de sociologie politique, université Paris Nanterre

La direction scientifique de l'étude a été assurée par **Jean-Pierre Saez** et **Emmanuel Wallon**

Accompagnement de l'étude :

Jean-Cédric Delvainquière, ministère de la Culture, Secrétariat général, Département des études, de la prospective, des statistiques et de la documentation (Deps-doc).

Samuel Périgois, chargé de mission, Observatoire des politiques culturelles

PRÉFACES

L'opportunité d'engager ce travail de réflexion sur les élu·e·s à la culture¹ est apparue évidente pour plusieurs raisons. Les élu·e·s à la culture sont au cœur du partenariat entre l'État et les collectivités territoriales pour la conduite des politiques culturelles. Mieux connaître leurs profils, leurs cadres de travail, les contraintes à affronter, les compétences et les ressources requises pour l'exercice de leurs missions, mais aussi leurs motivations tout comme le socle conceptuel sur lequel reposent les principales orientations de leurs actions permet de mieux saisir la manière dont s'articulent les politiques culturelles et leur mise en œuvre. L'étude participe également de la diffusion et de la mise en débat de différentes pratiques de l'exercice du mandat.

En outre, l'analyse précise du rôle et du positionnement des élu·e·s à la culture au sein de l'écosystème des politiques culturelles est propice à une meilleure compréhension des interactions avec l'administration ministérielle, jusqu'à son plus haut niveau – y compris politique –, ainsi qu'avec l'ensemble des autres acteurs et professionnels du secteur. Cette perspective contribue à la compréhension de la manière dont la politique culturelle s'inscrit dans le maillage territorial. En dernier ressort, les élu·e·s à la culture donnent voix aux citoyens dans l'élaboration des politiques, et cette analyse permet également de mieux saisir les modalités de prise en compte des attentes des usagers et habitants.

L'un des défis rencontrés lors de cette étude tient à la grande diversité des situations des élu·e·s interrogé·e·s. L'appréhension qualitative d'un grand nombre de dimensions dans le profil des élu·e·s, leur parcours antérieur, leur formation, leurs motivations, leurs conceptions et l'exécution de leurs responsabilités, sans oublier le contexte territorial différent pour chacun·e, requiert l'élaboration d'une grille d'analyse solide à même de caractériser les situations et de produire du sens. Parce qu'elle embrasse tous les niveaux de collectivités territoriales, l'étude aurait pu chercher à distinguer complètement les cas des élu·e·s à la culture des communes, des intercommunalités, des départements et des régions, mais l'analyse conduit plutôt à les appréhender dans leur ensemble, sans que ne ressortent des différences discriminantes selon le type de collectivité. Plus significatif est apparu ce qui distingue le cas des grandes collectivités – des grandes villes en particulier – de la situation et du « métier » d'élue à la culture dans les petites et très petites communes.

Que l'on ne s'y trompe pas, l'action de l'élue n'est pas identique d'un niveau à l'autre : l'échelle territoriale est une variable évidente, la nature des interventions et leurs objectifs ne sont pas tout à fait identiques. Celles-ci s'insèrent dans le cadre d'autres compétences assumées par chaque niveau de collectivité, compétences qui diffèrent significativement entre les niveaux territoriaux. Mais l'introduction de la compétence partagée en matière de culture, de sport et de tourisme, depuis la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), rend adaptée une approche des élu·e·s à la culture commune aux différents niveaux territoriaux. À toutes les échelles, ce sont ainsi les mêmes partenaires et les mêmes interlocuteurs que rencontrent les élu·e·s à la culture : les agents des services territoriaux, ceux des directions régionales des affaires culturelles (Drac), les professionnels des secteurs culturels ainsi que les associations, nombreuses dans le champ culturel, et, bien sûr, les habitants.

¹ Cette étude sur les élu·e·s à la culture a été pilotée par l'Observatoire des politiques culturelles en partenariat avec la Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture (FNCC) et le Département des études, de la prospective, des statistiques et de la documentation (Deps-doc), Secrétariat général du ministère de la Culture.

Les échanges et les relations humaines prennent une place déterminante qui conditionne grandement ce qui est attendu de l' élu·e à la culture et la nature même de son action. Toutes ces relations sont finement analysées dans l'étude qui met également bien en lumière la place qu'occupe le maire ou le président de la collectivité.

Moins attendue peut-être, l'étude révèle aussi la place de l' élu·e à la culture dans l'ensemble des politiques publiques conduites sur les territoires dans une approche décroisée et transversale des enjeux et des interventions publiques. L'intercommunalité culturelle avait déjà engagé ce mouvement, qui tient aussi à la reconnaissance de l'importance de la culture et de la politique culturelle dans le développement des territoires. Le critère de la « compétence communautaire » pour les groupements de communes a favorisé la prise en considération de l'échelle pertinente des différentes missions publiques et de leurs interrelations.

Le travail des auteurs de cette étude, engagée avant la crise sanitaire, doit être salué. Ils l'ont menée à son terme, malgré les difficultés rencontrées pour l'organisation et la conduite des entretiens ainsi que la coordination de toutes les parties prenantes. Qu'ils soient tous ici pleinement remerciés et félicités pour leur persévérance, leur sérieux et la qualité des analyses élaborées. Les mêmes égards s'adressent à tous les élu·e·s qui ont accepté de répondre aux interrogations des chercheurs, leur consacrant un temps précieux. L'étude établit clairement à quel point ce temps leur manque. La sollicitation des élu·e·s à la culture est en effet telle que l'exercice de leurs activités empiète fréquemment sur leur vie familiale et professionnelle jusqu'à mettre à l'épreuve parfois le renouvellement de leur engagement. Celui-ci est pourtant souvent assis sur une expérience artistique et culturelle personnelle, un goût affirmé, parfois même une passion dans un domaine particulier, et surtout l'envie et la volonté de contribuer à ce que les arts et la culture soient le plus partagés possible, ouverts et accessibles au plus grand nombre.

Amandine Schreiber

Cheffe du Département des études, de la prospective, des statistiques et de la documentation
Secrétariat général du ministère de la Culture

Bien que les ouvrages sur les politiques publiques de la culture soient très nombreux, rares sont ceux – hors analyse statistique des données budgétaires – consacrés aux politiques culturelles des collectivités territoriales en tant que telles. Et il n'existe (encore) aucune publication sur l' élu·e chargé·e de la culture qui en est pourtant l'un des acteurs essentiels. Tropisme français : dans notre république décentralisée, on continue trop souvent à tout rapporter à l'action de l'État.

Or, aujourd'hui, les conseils municipaux et intercommunaux, ainsi que, dans une moindre mesure, les assemblées départementales et régionales gèrent près de dix milliards d'euros dans ce domaine, un chiffre à rapporter à l'effort de la mission Culture (du ministère de la Culture) qui vient d'atteindre le seuil de quatre milliards d'euros. Pour ce qui est plus précisément du spectacle vivant, un récent rapport¹ de la Cour des comptes (mai 2022) estime que les collectivités assument les trois quarts des financements publics.

Il était donc grand temps de réparer cette injustice éditoriale et de rendre visible un angle mort de la réflexion sociologique et politique en réalisant une étude sur ces inconnu·e·s que sont les élu·e·s à la culture.

C'est désormais chose faite grâce à l'Observatoire des politiques culturelles, et surtout grâce à Jean-Pierre Saez et Emmanuel Wallon. Que révèle cette « photographie » ? Le mandat d' élu·e à la culture, passionnant et éreintant, exige de croiser à la fois le sublime, le beau, le subtil et le terre à terre. Il s'agit d'une fonction enrichissante, mais dont on ne sort jamais indemne.

D'ailleurs, une fois le mandat achevé, on reste toujours avide et passionné de culture. Je ne crois pas connaître d'ancien·ne adjoint·e qui n'ait pas gardé d'attaches dans le milieu culturel, qui n'ait pas définitivement acquis une sensibilité particulière pour l'art et ses pratiques.

Mais, au-delà de la « mue » que le mandat à la culture provoque chez celles et ceux qui l'exercent, c'est aussi et surtout une responsabilité politique dont la charge dépasse la vision parfois un peu superficielle que l'on peut en avoir.

On pourrait supposer la fonction sous les feux de la rampe, un peu « paillette ». L'étude démontre que, bien au contraire, c'est souvent un artisanat de l'ombre, un travail de fond qui touche à la « respiration intime culturelle » de nos concitoyens – selon les termes de la directrice générale de l'Unesco, Audrey Azoulay² – et à une part essentielle de leur existence, celle de la pratique artistique et du plaisir de la contemplation esthétique. Vie collective et sensibilité individuelle sont ici convoquées. L'engagement est lourd à assumer et, de ce point de vue, – sans pour autant parler de crise des vocations – on constate une certaine difficulté à « recruter ».

Le portrait multiple, rigoureux et bienveillant, des élu·e·s chargé·e·s de la culture que brosse cette enquête contribuera sans aucun doute à donner envie. Cela s'avère nécessaire, car en mettant en pleine lumière la densité du rôle de l' élu·e à la culture, elle dévoile combien sa fonction est décisive dans la construction des politiques culturelles publiques, pour la vitalité des territoires et pour le bien-être de toutes et de tous.

Frédéric Hocquard

Président de la Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture (FNCC)

¹ Cour des comptes, *Le soutien du ministère de la Culture au spectacle vivant*, 30 mai 2022, <https://bit.ly/3NQg5oR>

² Unesco, rapport *Repenser les politiques en faveur de la créativité*, mai 2022, <https://bit.ly/3zHhp9n>

L'élu-e à la culture, chantre des politiques publiques ! De l'idée à la réalisation... Que de temps passé à imaginer puis à convaincre ! Il y a plus de dix ans, la proposition de réaliser une étude sur les élu-e-s à la culture paraissait farfelue. Pourtant, cette intention s'imposait à nous comme une évidence tant elle était intéressante pour déchiffrer et comprendre les mutations déjà à l'œuvre dans les politiques culturelles ; des évolutions marquantes qui avaient, entre autres, généralisé la présence des adjoint-e-s à la culture partout dans les villes.

Du glissement des catégories culturelles aux problématiques sociétales, de l'avènement d'une transversalité active à la montée en compétence des collectivités, les changements de paradigmes nécessitaient de faire un diagnostic, une photo, un instantané réflexif. Au centre de cette dynamique, l'engagement et les histoires singulières des élu-e-s à la culture pouvaient révéler cette mutation de fond qui n'a pas encore fini d'opérer. Aussi, cette étude constitue-t-elle une ressource pertinente qui permet d'interroger le présent et de construire l'avenir des arts et de la culture, et bien plus largement des politiques publiques.

La perspicacité de l'Observatoire des politiques culturelles – et particulièrement celle de Jean-Pierre Saez, son ancien directeur – est venue à bout de toutes les embûches pour faire naître ce travail de référence.

Ce dernier s'avère plus que jamais utile eu égard à un espace en pleine transformation qui révèle, un peu plus chaque jour, ce qui se joue dans notre république : le besoin d'une décentralisation active comme garantie redonnant sens et contenu aux politiques publiques, et singulièrement à celles des arts et de la culture.

L'élu-e à la culture, du fait de sa fonction même et de son intervention, n'est-il-elle pas au centre de cette autonomie revendiquée par les grandes et, avant tout, petites collectivités ? Souvent convoité-e par ses collègues pour sa liberté d'action, il-elle défie la rigidité des cadres. Le besoin de faire vivre les cultures et la création dans leur diversité, en agissant aux côtés des artistes et avec la population, demande une certaine agilité. La nécessité de s'adapter et d'inventer reste alors le seul sésame.

Dans un monde qui se referme et érige des frontières infranchissables, ces élu-e-s à la culture n'incarnent-il-elle-s pas notre liberté à toutes et tous dans l'exercice d'un mandat électif ? Raison de plus pour valoriser le parcours de ces femmes et de ces hommes qui n'ont pas forcément été préparés à une telle responsabilité. L'universalité de ces personnes – tout comme les sujets qu'elles abordent dans leur grande diversité – contribuent à enrichir notre démocratie et à rendre vivants ces principes généreux de la FNCC dans le respect de tout un chacun, fondement premier de notre humanisme.

Florian Salazar-Martin
Vice-président de la FNCC

Introduction

Jean-Pierre Saez, Emmanuel Wallon

Les élu·e·s à la culture occupent une place essentielle dans l'histoire des politiques culturelles contemporaines. Au niveau communal, ces édiles ont affirmé très tôt leur rôle en s'organisant en fédération dès 1960¹, alors que le ministère des Affaires culturelles venait à peine d'être créé. Pourtant, aucune recherche approfondie ne s'est encore penchée sur cette figure clé de l'action culturelle publique, bien que les départements, les régions et les intercommunalités se soient entretemps dotés de vice-président·e·s exerçant des attributions analogues. Une sociologie des professions culturelles a permis de mieux connaître le profil, le parcours et l'environnement de travail de diverses catégories d'acteurs culturels – artistes, musiciens, bibliothécaires... Parmi ces agents, les directrices et directeurs des affaires culturelles ont fait aussi l'objet de plusieurs investigations depuis les années 1980. Ce sont les responsables les plus proches des élu·e·s à la culture et ils forment avec ces derniers un « couple » moteur des politiques culturelles territoriales, comme on peut le lire dans la rare littérature consacrée au sujet². Aussi est-il paradoxal de constater qu'aucune enquête nationale n'ait été consacrée aux édiles chargés de la culture jusqu'alors. La présente étude, dont l'intention initiale remonte à une quinzaine d'années, propose de combler enfin ce manque.

Ce déficit de connaissances sur les élu·e·s – y compris chez les acteurs culturels eux-mêmes – mérite d'autant plus d'être questionné que leur place et leur fonction dans le système des politiques publiques ont profondément évolué au cours des quatre dernières décennies, notamment sous l'effet de la décentralisation et de ses réformes successives, de la professionnalisation des activités de conservation, de création, de diffusion, de médiation et de formation, de l'émergence de nouvelles logiques de gouvernance à l'échelle locale, de l'interrogation sur les valeurs qui inspirent l'intervention des collectivités, de l'accélération des mutations qui traversent les différents champs artistiques et culturels, et plus généralement des grandes transformations qui affectent la société : transitions numérique et écologique, crise de la démocratie représentative, réagencement des rapports entre le local et le mondial.

Comment se situe l'adjoint·e ou la·le vice-président·e à la culture dans un tel contexte ? En quoi consiste sa charge aujourd'hui ? Quels en sont les contours et les spécificités selon la taille et l'échelon de collectivité dont il·elle relève ? La complexité croissante des politiques culturelles, du niveau municipal au niveau régional, exige une capacité d'expertise et une maîtrise des règles de droit qui pourraient induire une professionnalisation de la fonction. Comment les élu·e·s d'aujourd'hui peuvent-il·elle·s s'armer

¹ La Fédération nationale des centres culturels communaux (FNCCC) fut créée en 1960. Elle se transforme en Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture (FNCC) en 1980. Michel Durafour, alors adjoint à la culture de Saint-Étienne, en fut le concepteur et premier président. Cf. P. Moulinier, *Un demi-siècle au service d'une culture décentralisée. La FNCC (1960-2010)*, Saint-Étienne/Paris, FNCC/Comité d'histoire du ministère de la Culture, 2010.

² Cf. notamment M. d'Angelo, E. Friedberg et Ph. Urfalino, avec la collaboration de M.-A. Mazoyer, *Les politiques culturelles des villes et leurs administrateurs*, Paris, La Documentation française, 1989 ; G. Ignasse, M.-A. Génissel, *L'administration culturelle des collectivités territoriales. Des acteurs au service des politiques culturelles*, Nanterre, Éditions de l'espace européen, 1991 ; Ph. Dressayre, avec la collaboration de Ph.-E. Goussard, A. Raynaud, préface de J.-P. Saez, *Les directeurs des affaires culturelles des villes*, Grenoble, Observatoire des politiques culturelles, 2002. Cf. également J.-P. Saez « Directeur des affaires culturelles, une profession au cœur des politiques culturelles » in « Actes des premières Assises nationales des directeurs d'affaires culturelles », *l'Observatoire*, hors-série n° 1, été 2008 ; A. Callu (dir.), *Culture et élites locales en France (1947-1989)*, Paris, CNRS Éditions, 2018.

pour s'adapter à cette nouvelle donne ? Leur marge de décision tend à se réduire sous l'effet des contraintes de gestion. À quelles conditions ces représentant·e·s des habitants peuvent-il·elle·s rester des inventeurs, des défricheurs de nouveaux territoires de l'art et de la culture ? Savante ou populaire, cette « culture » est souvent appréhendée comme un domaine d'exception, une sphère d'action « pas comme les autres ». Ce mandat est-il si spécifique au regard des autres ? Exige-t-il des modes d'implication personnelle, des formes de militantisme particulières ? Ces édiles occupent une position singulière dans l'exécutif des municipalités, des communautés de communes et d'agglomération, des métropoles, départements et régions, dans l'Hexagone comme dans les outre-mer. Quelles relations entretiennent-il·elle·s avec leurs collègues, avec la ou le maire, le président ou la présidente, avec leurs pairs d'autres collectivités ? Et comment travaillent-il·elle·s avec leur direction ou service des affaires culturelles, avec les services de l'État, les partenaires institutionnels, les responsables associatifs ou professionnels ? Bref, il s'agit de savoir avec quel degré d'autonomie ces acteur·rice·s politiques s'inscrivent dans un système multipolaire.

D'autres questions méritent encore d'être posées pour mieux connaître les femmes et les hommes qui assument une telle charge. Quels sont les chemins qui mènent à ce mandat ? Comment s'y prépare-t-on ? À quel point bouscule-t-il leur vie personnelle et professionnelle ? Quelles convictions les animent ? À quels nouveaux enjeux leur faut-il se confronter ? Comment la pandémie de Covid-19 et l'accélération de la transition numérique affectent-elles leurs projets ? Ce sont ces thèmes que la présente étude – portée par l'Observatoire des politiques culturelles (OPC) et la Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture (FNCC), avec le soutien du ministère de la Culture et de la Communication - Département des études, de la prospective, des statistiques et de la documentation (Deps-doc) – a souhaité explorer.

À quelles conditions ces représentant·e·s des habitants peuvent-ils rester des inventeurs, des défricheurs de nouveaux territoires de l'art et de la culture ?

Un premier chapitre permet d'envisager les maires adjoint·e·s et vice-président·e·s délégué·e·s à la culture dans le cadre du système politique français, d'appréhender la contribution des collectivités territoriales aux politiques culturelles dans leur ensemble et d'analyser la fabrique de la décision culturelle dans ce contexte. Sont abordées également les questions d'égalité entre hommes et femmes parmi les élu·e·s. Le deuxième chapitre observe l'élue à la culture dans son large environnement relationnel. Un troisième chapitre rend compte des conditions d'exercice du mandat d'élue à la culture et des contraintes que celui-ci implique sur le plan personnel, professionnel et familial. Un quatrième chapitre présente les motivations des personnes qui endossent la fonction d'adjoint·e ou de vice-président·e à la culture. Le cinquième chapitre tente de déterminer les idéaux, les principes et les enjeux de la culture selon les élu·e·s interrogé·e·s, et le sixième chapitre aborde la problématique de leur formation. Par ailleurs, une série de portraits présentés tout au long de cette publication permet de s'approcher au plus près de ces personnalités, afin de rendre compte de leurs parcours et de leur engagement sur leurs territoires d'élection.

Méthodologie de l'enquête

Deux outils ont été employés ici pour baliser les itinéraires et cerner les positions des élu·e·s à la culture à partir d'un panel de trente-cinq personnes. D'une part, des questionnaires fermés, diffusés et remplis par écrit, visaient à récolter un ensemble de renseignements factuels sur leurs parcours. D'autre part, les membres de l'équipe de recherche ont conduit avec l'ensemble de ces élu·e·s des entretiens semi-directifs d'une à deux heures chacun, en suivant une trame commune qu'ils ont pris soin d'adapter au déroulement de l'échange. Dans la mesure où l'étude a privilégié une méthode d'analyse qualitative, le panel de l'enquête n'avait pas vocation à être représentatif au sens statistique du terme. Cependant, il a été constitué de la manière la plus équilibrée possible

en veillant à se rapprocher de la parité hommes/femmes, à incarner des collectivités territoriales de tous niveaux, une géographie territoriale diversifiée, ainsi que le pluralisme politique.

Sans nier les nombreux biais de l'entretien, dont le décryptage peut révéler des plaidoyers *pro domo* de la part de représentants soucieux de vanter leur bilan, les témoignages recueillis nous ont paru suffisamment réflexifs pour permettre de cerner les configurations locales dont ils procèdent et les contradictions qui les traversent. On objectera que seule l'analyse détaillée

de ces contextes aurait permis de restituer l'entrelacs de contraintes dans lequel chaque élu·e se trouve retenu·e, avant d'autoriser le travail d'interprétation des discours ; ou encore qu'il aurait fallu décrire les conditions spécifiques de l'entretien pour mieux déceler les signes révélateurs d'une situation d'énonciation particulière. Loin de trancher l'intense débat de principes qui anime les disciplines des sciences sociales³, nous avons pris le parti de faire parler les acteurs de leur propre action. Leur parole nourrit nos analyses. Leurs portraits, accompagnés de verbatim, les enrichissent.

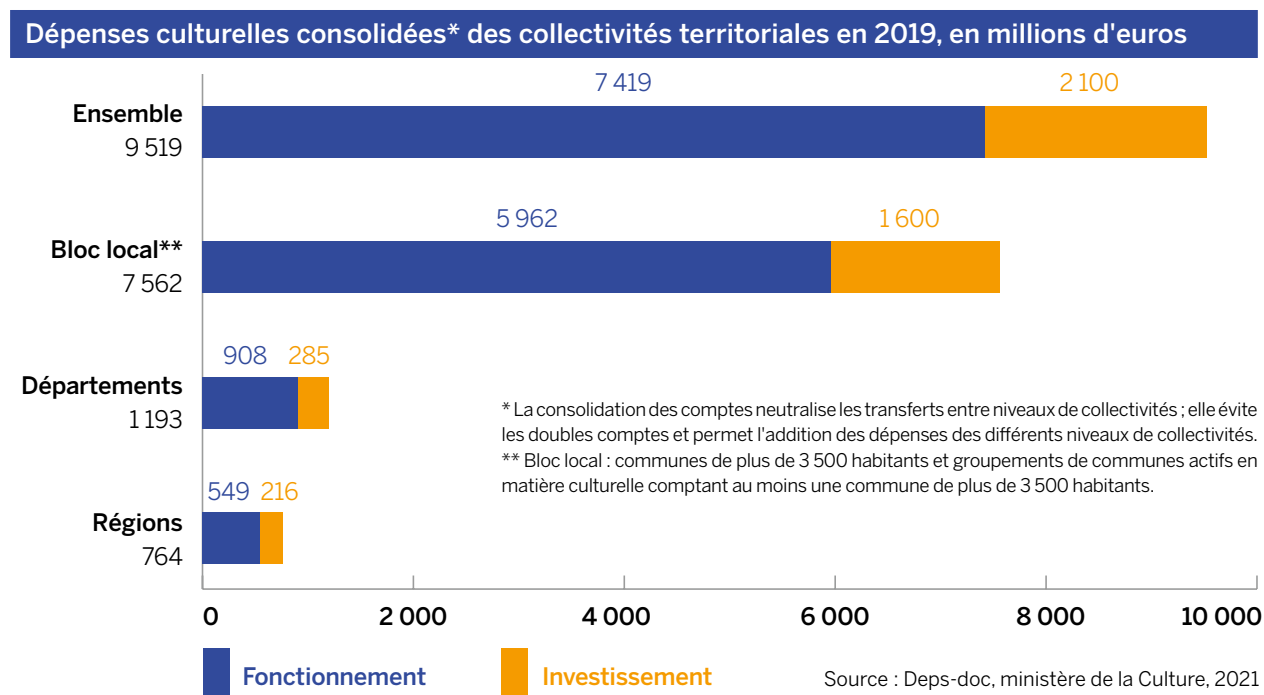
3 Voir en annexe la note résumant le débat sur cette question de méthodologie.

L'élu·e à la culture dans la fabrique de la décision publique

Emmanuel Wallon

Trois contre dix : ainsi s'établissait à peu près en 2021, exprimé en milliards d'euros, le rapport de volume entre le budget du ministère de la Culture et les dépenses culturelles des collectivités territoriales. Plus précisément, dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2022, 3,274 milliards d'euros reviennent à la mission Culture (sur un budget global du ministère de 3,9 milliards, dont 1,1019 millions pour le programme *Patrimoines* ; 908,9 millions pour le programme *Création* ; et 757,8 millions pour le programme *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*), alors qu'en 2019 (derniers chiffres consolidés disponibles), les dépenses culturelles des collectivités territoriales

atteignaient 9,5 milliards d'euros (soit 142 euros par habitant en moyenne), dont presque 80 % émanaient du bloc communal formé par les communes de plus de 3 500 habitants et leurs groupements à fiscalité propre, les départements apportant 13 % et les régions 8 % du total. Il est vrai que les autres ministères, au premier rang desquels l'Éducation nationale, affichaient globalement un montant estimé de dépenses à caractère culturel de 4,4 milliards d'euros en 2021 – selon des modes de calcul qui font débat –, tandis que le Trésor public annonçait 1,6 milliard de dépenses fiscales en faveur du patrimoine et de la création¹. En additionnant toutes ces ressources, l'État ferait donc jeu égal avec les collectivités territoriales.



¹ Cf. « Financement de la culture », in *Chiffres clés, statistiques de la culture et de la communication*, ministère de la Culture (Deps-doc), Paris, 2021.

92 Adjoint·e·s délégué·e·s à la culture

dans les 98 Communes de plus de 7 500 hab.

Ensemble des Adjoint·e·s et Vice-Président·e·s délégué·e·s à la culture



Dans les Communes, 2 Adjoint·e·s délégué·e·s à la culture sur 3 sont des femmes.

Dans les Intercommunalités, 1 Vice-Président·e délégué·e à la culture sur 3 est une femme.

Source : L'A, Agence culturelle Nouvelle-Aquitaine, avril 2021

113 Vice-Président·e·s délégué·e·s à la culture

dans les 155 Intercommunalités de Nouvelle-Aquitaine

57 ans en
moyenne

la personne la plus jeune a 31 ans,
la plus âgée a 80 ans

35% cadres et professions
intellectuelles supérieures

16% cadres
retraité·e·s

En moyenne, l'élu·e à la culture est 6^e/10 dans
les Adjoint·e·s du Conseil municipal ou les
Vice-Président·e·s du Conseil communautaire.

6^e place
sur 10



Toutefois, si les titulaires du poste d'André Malraux se tiennent constamment sous le regard du public, de la presse et de l'université – qui consacrent à leur personne comme à leur action force entretiens, biographies et ouvrages savants –, les élu·e·s qui dispensent ces crédits décentralisés restent pour la plupart dans l'ombre, les motifs inspirant leur implication dans la mise en œuvre des politiques culturelles, les critères de leurs choix et la manière dont ils accomplissent leur mandat demeurant trop souvent hors du champ de vision des analystes. Cibles de projections croisées, les délégué·e·s « à la culture » sont au cœur des conversations des milieux spécialisés, mais en marge des recherches sur la décentralisation.

Qui sont ces femmes et ces hommes ? Quelles convictions ou croyances les animent ? Quel rôle leur est assigné dans le système de pouvoir local ? Comment s'exercent leurs missions dans un environnement complexe de « compétences partagées » ? Ces questions intéressent la science politique et la sociologie de l'action publique, bien sûr. Elles regardent au premier chef les membres des organes délibérants des communes, départements et régions, les personnels de la fonction publique territoriale et

de ses filières culturelles, les artistes et les professionnels des établissements culturels qui ont affaire à ces élu·e·s. Elles concernent surtout la démocratie et l'idée que l'on s'en fait à l'échelle des territoires, puisque la préservation des biens communs du patrimoine (tant physique qu'immatériel), le pluralisme de la création artistique et la vitalité des expressions et pratiques culturelles en dépendent.

Une étude publiée en avril 2021 par l'agence L'A (Nouvelle-Aquitaine) sur les adjoint·e·s aux maires des communes de plus de 7 500 habitants et les vice-président·e·s (VP) des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de la région apporte quelques éléments de réponse : « La personne élue déléguée à la culture en Nouvelle-Aquitaine est un homme (dans 52 % des cas) ou une femme (dans 48 % des cas) qui est cadre par ailleurs. Elle siège à la 6^e position sur 10 dans le conseil municipal ou le conseil communautaire. Si cette personne est adjoint·e au maire, elle est aussi en charge des événements et du patrimoine. Si elle est vice-président·e d'intercommunalité, elle est aussi en charge des sports et du patrimoine². » Les âges s'échelonnent de 31 à 80 ans, la moyenne s'établissant à 57 ans.

² Les élu·e·s délégué·e·s à la culture dans les communes et intercommunalités de Nouvelle-Aquitaine, Bordeaux, Les études de L'A, avril 2021, p. 4 : <https://bit.ly/3KD7NPf>

Hommage à l' élu·e méconnu·e

Au lendemain d'élections départementales et régionales qui virent deux électeurs sur trois bouder le premier tour, le 20 juin 2021 (avec respectivement 66,68 % et 66,72 % d'abstention pour les deux scrutins), les commentateurs s'interrogèrent sur les raisons d'une telle indifférence. La désaffection des Français à l'égard de leurs organes territoriaux les alarmait d'autant plus qu'elle accentuait la tendance constatée lors des municipales des 15 mars et 28 juin 2020, assombries déjà par des taux d'abstention historiques (55,34 % au premier tour et 58,14 % au second), à la veille et au lendemain d'un confinement général – il est vrai –, alors que les consultations locales se distinguent traditionnellement par une forte participation. Ce rendez-vous manqué avec les citoyens décevait d'autant plus qu'il s'agissait de conclure la longue séquence de débats sur le thème de la démocratie de proximité ouverte par le mouvement des Gilets jaunes à l'automne 2018. Coïncidant avec la levée des plus sévères mesures de précaution imposées par la pandémie de Covid-19, le scrutin marquait aussi la réouverture tant attendue des théâtres, des auditoriums et des musées, la relance des festivals d'été – bref, le regain d'une vie culturelle trop longtemps empêchée. À l'issue d'une longue saison d'absténence, l'éclaircie ne promettait pas seulement des pique-niques et des parties de pêche, elle laissait aussi espérer des retrouvailles avec les militants sur les marchés et sous les préaux, comme avec les artistes en scène et les œuvres sur leurs cimaises. Autant dire que le retour sous les projecteurs des élu·e·s à la culture était ardemment attendu, sur fond de crise sanitaire doublée d'un déficit de représentativité. Las ! Cette belle occasion de célébrer le rôle des pouvoirs intermédiaires fut gâchée.

En vérité, les représentant·e·s du peuple investis d'un mandat aux affaires culturelles – mais parfois aussi, selon la nature et la taille de la collectivité, au patrimoine, au tourisme, à l'éducation, à la jeunesse, à la vie associative, etc. – cherchent moins la lumière pour leurs personnes qu'ils ne veulent la braquer sur leur territoire et sur le domaine de compétences qui leur incombe. De loin, leur fonction n'est pas aussi visible que celle de maire, de président·e d'établissement intercommunal, de département ou de région. Leur délégation les expose sans doute moins à la sollicitation et à la critique que leurs collègues chargés des finances, des travaux publics ou des affaires sociales. De près, en revanche, ce sont des figures familières pour les agents des filières culturelles, les professionnels des

différents équipements, les responsables associatifs. Présent·e·s dans les commissions, attentif·ive·s aux conseils d'administration, loquaces à la tribune des fêtes, fidèles aux commémorations, assidu·e·s aux spectacles et aux expositions, les adjoint·e·s à la culture reçoivent également leurs concitoyens à l'hôtel de ville, du département ou de région. Il·elle·s participent aux délibérations, montent au créneau en cas de sinistre dans un monument historique, et répondent à tout bout de champ aux questions de la presse.

En résumé, la fonction qu'il·elle·s assument plus ou moins discrètement assure un lien essentiel entre vie politique et vie culturelle. Il·elle·s permettent à la première de se traduire par des réalisations architecturales et des manifestations symboliques, de se concrétiser à travers des équipements et des prestations, de s'incarner dans des lieux de rencontre et des temps de convivialité. À la seconde, il·elle·s procurent des lieux d'expression, proposent des soutiens, apportent des moyens. En associant les deux, il·elle·s composent une image de la cité. Sans leur contribution, combien de chantiers de construction d'une salle polyvalente, de restauration d'une église ou de rénovation d'un donjon, de projets de conservatoire ou de médiathèque, de demandes de subventions à des compagnies, d'initiatives civiques s'enliseraient avant de franchir le seuil du conseil ? Leur engagement au service de la collectivité méritait bien une étude.

La présente étude a d'abord une visée scientifique qui n'empêche nullement de rendre hommage au dévouement de ces élu·e·s. Dans une approche qualitative relevant d'une sociologie compréhensive, intéressée aux champs de forces dans lesquels évoluent les acteurs sociaux, elle vise d'abord à mieux connaître les missions qui leur sont confiées et les conditions dans lesquelles ils les exercent, à travers une quarantaine de territoires, en métropole et outre-mer. Elle appelle, pour la compléter, une enquête quantitative qui fournirait des informations plus exhaustives sur leur nombre, leur répartition nationale par type de collectivité, sexe, âge, catégorie socioprofessionnelle (CSP), niveau d'instruction, durée de mandat, orientation partisane, montant de budget à gérer, etc.

En attendant de disposer d'une telle base de données à grande échelle, il n'en est pas moins utile de situer l' élu·e à la culture dans son environnement politique, juridique, économique, mais aussi professionnel, relationnel et... culturel. Quelques rappels généraux suffiront à planter le décor.

Quelques repères statistiques

À cause de son morcellement communal et de la superposition de quatre degrés d'administration, la France est sans conteste l'État de l'Union européenne qui compte le plus d'élus locaux. Le ministère de l'Intérieur nous renseigne régulièrement sur la démographie de ces quelque 580 000 conseiller·ère·s, réparti·e·s entre 34 965 communes et 1 253 EPCI à fiscalité propre (FP), une métropole ayant statut de collectivité (Lyon), 101 départements et 18 régions (dont la Corse, à statut particulier, et cinq régions monodépartementales d'outre-mer).

Ensemble des mandats	579 484
Conseillers régionaux et territoriaux ^(b)	1 929
Dont : présidents	17
Conseillers départementaux ^(c)	4 004
Dont : présidents	96
Conseillers communautaires	66 704
Dont : présidents	1 252
Conseillers municipaux ^(d)	506 847
Dont : maires	34 820
1 ^{ers} adjoints	33 713
2 ^{es} adjoints	31 745
autres adjoints	50 405
autres conseillers	356 164
Dont : communes de moins de 1 000 habitants	286 137
communes de 1 000 habitants et plus	220 710

Source : DGCL, 2021³

S'il existe, en règle générale, un·e vice-président·e chargé·e de la culture dans chaque région et chaque département, avec des périmètres d'attributions variables, éventuellement flanqué·e d'un·e élu·e délégué·e à un domaine plus spécifique, il est moins aisé d'estimer le nombre d'exécutifs municipaux et intercommunaux comportant une semblable délégation, et surtout leur répartition entre hommes et femmes. Alors, ces maires adjoint·e·s et vice-président·e·s, combien sont-il·elle·s et qui sont-il·elle·s ?

À titre indicatif, on notera qu'au 13 octobre 2021, la FNCC comptait parmi ses membres 388 villes, bourgs et villages – de Sylvanès (Aveyron, 103 habitants), à Marseille (Bouches-du-Rhône, 807 000 habitants) –, 20 EPCI, 5 métropoles, 15 départements, 7 régions (dont une ultramarine : La Réunion)⁴. Deux études remontant au début des années 1990, après deux décennies d'intensive décentralisation culturelle, indiquaient que la fonction d'adjoint·e à la culture (ou un mandat équivalent) était déjà identifiée dans la très grande majorité des villes de plus de 10 000 habitants⁵. Au nombre de 1 006 en 2021, ces dernières représentent 3 % des communes de France et hébergent la moitié de sa population. On peut supposer l'existence d'une telle délégation désormais acquise dans leur quasi-totalité, et même dans beaucoup de bourgs moins peuplés, comme l'indique l'étude susmentionnée de L'A qui dénombre 92 adjoint·e·s (dont 61 % de femmes) sur 98 communes de plus de 7 500 habitants en Nouvelle-Aquitaine. Les 42 villes de plus de 100 000 habitants que compte la France, qui regroupent 15,2 % de la population, en sont bien sûr pourvues aussi⁶.

Faute de données récentes et détaillées sur l'ensemble des 1 253 EPCI-FP, on peut s'appuyer sur le fait que les deux tiers environ ont opté pour une compétence en matière d'équipements culturels, avec un·e vice-président·e attitré·e. L'étude de L'A⁷ recense 113 VP délégué·e·s à la culture (dont 38 % seulement de femmes) sur 155 intercommunalités. D'après une étude antérieure du Dets et de l'OPC, menée de 2005 à 2007⁸, le contraste reste cependant marqué entre les communautés d'agglomération – dont 79 % disposaient alors d'un·e délégué·e à la culture (maire de sa commune pour la plupart, également en charge du sport et/ou de la jeunesse pour près de la moitié) ; les trois quarts environ ayant adopté, à titre optionnel ou facultatif, la compétence de « création, aménagement, gestion et entretien d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire » – et les communautés de communes,

3 « Les collectivités locales en chiffres, 2021 », ministère de l'Intérieur (DGCL), 2021 : <https://bit.ly/370IfBV>

4 Source FNCC : <https://bit.ly/3jgv39S>

5 Voir M. d'Angelo, E. Friedberg et Ph. Urfalino, avec la collaboration de M.-A. Mazoyer, *Les politiques culturelles des villes et leurs administrateurs*, Paris, La Documentation française, 1989 ; G. Ignasse, M.-A. Génissel, *L'administration culturelle des collectivités territoriales. Des acteurs au service des politiques culturelles*, Nanterre, Éditions de l'espace culturel des villes, 1991.

6 Source : DGCL, « Les collectivités locales en chiffres, 2021 », *op. cit.*, chap. 2 : <https://bit.ly/3JAj3eh>

7 *Les élu·e·s délégué·e·s à la culture dans les communes et intercommunalités de Nouvelle-Aquitaine*, *op. cit.*

8 Cf. *Culture études*, 2008-5, « L'intercommunalité culturelle en France », synthèse réalisée par J.-C. Delvainquière & B. Dietsch (Dets) d'après le rapport d'étude d'E. Négrier, J. Préau, Ph. Teillet (dir.), *Intercommunalités : le temps de la culture*, Grenoble, Observatoire des politiques culturelles, février 2008.

moins engagées en ce domaine – bien que beaucoup d'entre elles aient retenu la compétence optionnelle en matière de « construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire ».

Nombre de communes et population municipale au 1er janvier 2021, selon la taille des communes France métropolitaine + DOM		
Taille des communes	Nombre de communes	Population municipale
10 000 à 19 999 habitants	535	7 341 607
20 000 à 29 999 habitants	193	4 679 170
30 000 à 49 999 habitants	149	5 690 646
50 000 à 79 999 habitants	72	4 462 428
80 000 à 99 999 habitants	15	1 344 723
100 000 à 199 999 habitants	31	4 180 312
200 000 à 299 999 habitants	5	1 282 624
300 000 habitants et plus	6	4 704 511
Total	1006	

Source : Insee, Recensement de la population. Population municipale en vigueur en 2021 (millésimée 2018).

Des femmes et des hommes

La parité a progressé sous l'effet d'une loi de 2013 qui impose une stricte alternance entre hommes et femmes sur les listes présentées aux électeurs dans les communes de plus de 1 000 habitants⁹. Toutes communes confondues, la part des femmes dans les conseils municipaux s'est haussée à 41,6 % à la suite des élections de 2020 – mais à 46 % des conseiller·ère·s de 18 à 39 ans – et à 35 % dans les conseils communautaires. Les départements arborent la même année une majorité féminine dans leurs assemblées (50,3 %), grâce au mode de scrutin cantonal qui met en lice des binômes mixtes de candidats, tandis que 48,1 % des conseillers régionaux

et territoriaux sont des conseillères. Les progrès sont bien moindres dans les organes exécutifs. Le taux de féminisation de la présidence était de 23,5 % dans les régions, 13,5 % dans les départements et 11,4 % dans les EPCI début 2021. La proportion de femmes maires diminue au fur et à mesure qu'augmente la taille de la commune, sauf au-dessus de 100 000 habitants (11 femmes sur 42 maires). À l'inverse, comme un expert de la DGCL l'écrit avec un art consommé de la litote : « Plus on s'éloigne de la fonction de maire, plus les fonctions exécutives sont occupées par des femmes : 19,8 % de femmes parmi les maires, 33,3 % parmi les premiers adjoints, 42,2 % pour les deuxièmes adjoints et 44,6 % parmi les autres adjoints¹⁰. » Une étude antérieure, qui puisait dans le *Répertoire national des élus* de 2010 son échantillon de 894 adjoint·e·s aux maires dans 79 villes, avait déjà mis en lumière la prégnance des stéréotypes de genre. Le sociologue Michel Koebel y notait qu'un peu moins de 40 % des délégations à la culture revenaient à des femmes, contre 20 % des délégations aux finances, mais près de 95 % de celles consacrées à la famille et à l'enfance¹¹. Entre autres enseignements, cette étude confirmait que la proportion de femmes diminue au fur et à mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie des postes, mais elle infirmait l'idée reçue selon laquelle les femmes parvenues au fauteuil de maire assureraient mieux la promotion de leurs colistières : elles doivent au contraire consentir à nommer des hommes à leurs côtés. Il s'y vérifiait également que l'engagement partisan s'affiche d'autant plus que l' élu·e gravit les échelons du pouvoir local et qu'augmente la population de la collectivité.

On approche en revanche un meilleur équilibre entre les deux sexes parmi les jeunes conseiller·ère·s d'une trentaine ou quarantaine d'années ; c'est dans les petites communes de 500 à 1 000 habitants et dans les villes de plus de 50 000 habitants que leur âge moyen s'avère le plus bas. La pyramide des âges tend à épouser celle des pouvoirs, surtout dans le monde rural. Ainsi la part des plus de soixante ans s'élève à plus de 55,3 % des maires contre 30,8 % pour les autres membres des

⁹ Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires.

¹⁰ X. Niel, « La part des femmes dans les conseils municipaux augmente et atteint 42,4 % après les élections en 2020 », *Bulletin d'information statistique*, DGCL, n° 145, septembre 2020, p. 3 ; et X. Niel, « La part des femmes dans les conseils communautaires augmente et atteint 35,8 % après les élections en 2020 », *Bulletin d'information statistique*, DGCL, n° 146, novembre 2020. Voir aussi, « Mandats locaux : les femmes plus nombreuses, sauf aux postes de direction », Observatoire des inégalités, 4 mars 2022 : <https://bit.ly/3DRyCN6>

¹¹ M. Koebel, « Dans l'ombre des maires. Le poids des hiérarchies dans le choix des adjoints des villes moyennes françaises », *Métropolitiques*, 20 janvier 2014 : <https://bit.ly/3ulaJdK>

conseils municipaux, taux proche de celui mesuré dans la population en âge de voter. On ne s'étonnera donc pas de rencontrer 40 % de retraités parmi les maires, dont une composante non négligeable d'anciens agriculteurs. En 2018, ces derniers restaient surreprésentés dans les petites communes (6,58 %), de même que les exploitants encore en activité (13,6 %). Venaient ensuite les pensionnés du secteur privé (12 %) et de la fonction publique, ex-enseignants non compris (7 %). L'Éducation nationale fournissait d'importants bataillons de maires, grâce à 1 800 environ de ses retraités, auxquels s'ajoutaient environ 800 enseignants du secondaire, plus de 450 professeurs et directeurs des écoles, et plus d'une centaine de professeurs des universités¹².

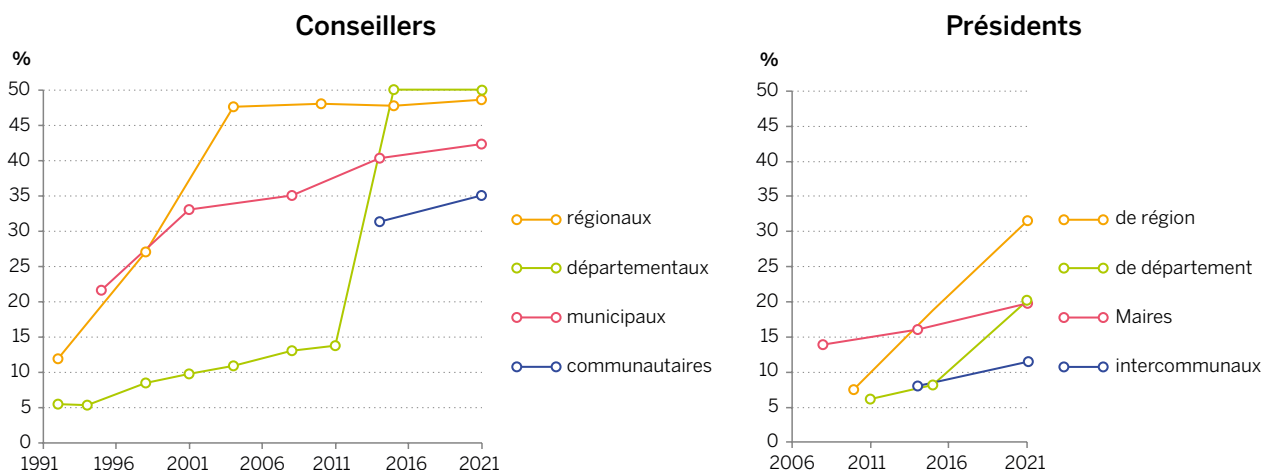
Les élites de l'instruction

En 2021, sur le total des conseiller·ère-s territoriaux, toutes strates comprises, les cadres et professions intellectuelles supérieures pèsent beaucoup plus que leur part dans la population française de 15 ans et plus, au contraire des ouvriers et des employés, très nettement

sous-représentés. Cette domination des CSP+, davantage prononcée encore chez les hommes que chez les femmes, s'accroît avec le niveau d'administration : elle est deux fois plus appuyée sur le plan régional que sur le plan municipal¹³. Tout porte à croire qu'elle se vérifie encore dans les communes urbaines, pour des fonctions auxquelles les maires sont enclin·e-s à appeler à leurs côtés des adjoint·e-s bénéficiant d'un niveau d'instruction élevé. C'est le cas en Nouvelle-Aquitaine où l'on relevait, en 2021, 36 % de cadres et professions intellectuelles supérieures et 14 % de retraités de cette catégorie (soit un total de 50 %) parmi les délégué·e-s à la culture des villes de plus de 7 500 habitants, contre respectivement 40 % et 16 % (56 % au total) chez l'ensemble des adjoint·e-s. Dans cette même région, les proportions sont presque similaires pour les délégué·e-s à la culture des intercommunalités : 35 % et 17 %, soit 52 % de CSP+, contre 31 % et 19 %, soit 50 % pour l'ensemble des vice-président·e-s¹⁴.

On lisait aussi, dans l'étude de Michel Koebel, qu'en 2010 la proportion de cadres et professions intellectuelles supérieures – qui dépassait 90 % chez les maires des villes de plus de 100 000 habitants – croissait de 40 % à

Part des femmes parmi les élus locaux depuis 1992



Source : DGCL. Données : Ministère de l'Intérieur, bureau des élections et des études politiques (application élection et RNE).
Données 2021 : au 1^{er} janvier pour le bloc communal ; au 1^{er} août pour les départements et régions.

¹² F. Lemarc, « La carte d'identité des maires en 2018 », *Maire info*, Association des maires de France (AMF), 14 janvier 2019 : <https://bit.ly/3NYZhfr>

¹³ X. Niel, « La part des femmes parmi les élus locaux augmente, celle des jeunes diminue », *Bulletin d'information statistique*, DGCL, n° 157, août 2021, p. 4. Source : DGCL, « Les collectivités locales en chiffres, 2021 », *op. cit.* (chap. 7) : <https://bit.ly/3ulbmnc>

¹⁴ Cf. *Les élu·e·s délégué·e·s à la culture dans les communes et intercommunalités de Nouvelle-Aquitaine*, *op. cit.*, p. 15.

plus de 60 % chez les adjoint·e·s, en proportion de la taille des communes de plus de 10 000 habitants, et que 30 % des enseignants disposant d'une délégation l'exerçaient dans le domaine des affaires culturelles ou scolaires¹⁵. Il y a donc tout lieu de penser que les adjoint·e·s à la culture se distinguent par un capital culturel d'autant plus consistant que leur ville est importante et leur position avantageuse dans la majorité municipale.

À l'image de leurs mandants, les élu·e·s ne sont pas forcément issus du cru. Bien que la présente étude ne permette pas encore de quantifier le phénomène, il est probable que l'engouement croissant pour le littoral, la campagne et la montagne, qui a poussé tant de citoyens à acquérir des résidences secondaires ou à transformer en résidence principale celle qu'ils possédaient déjà (mouvement amplifié par l'expérience des confinements de 2020 et 2021), conduira davantage d'élu·e·s d'extraction urbaine et diplômé·e·s de l'enseignement supérieur à assumer des fonctions exécutives dans des municipalités rurales.

Les adjoint·e·s à la culture se distinguent par un capital culturel d'autant plus consistant que leur ville est importante et leur position avantageuse dans la majorité municipale.

Le bouquet d'entretiens récoltés pour la présente étude corrobore la fréquence des itinéraires d'élu·e·s à la culture qui ont dérogé aux lois de la reproduction sociale sans les invalider pour autant. Ce faisant, il permet d'apporter de sensibles retouches à la fresque d'une France des clochers peuplée de notables entourés de leurs obligés. Objets de nombreuses monographies sous la III^e République et jusque dans les années 1960, figures archétypales mobilisées dans de savants débats sur la consistance du

pouvoir local dans les années 1980¹⁷, les notables dont Daniel Halévy prophétisait en 1930 la « fin¹⁸ » – mais dont Jacques Rondin moquait le « sacre » en 1985¹⁹ – n'ont peut-être pas disparu, mais force est de constater que les conditions d'exercice de leurs mandats respectifs diffèrent grandement d'une collectivité à l'autre et qu'ils découpent (du point de vue de leurs origines, de leurs formations, de leurs compétences et de leurs convictions) des

silhouettes aussi diverses que les territoires arpentés. L'existence de quelques traits saillants ne suffit pas à dégager un profil sociologique type.

Le cliché de la France des clochers

L'image d'Épinal d'un pays enraciné dans ses terroirs et gouverné par des élites semble concorder avec le tableau de plusieurs générations de maires de France brossé par l'historien Maurice Agulhon avec ses équipes en 1986. Les chercheurs constataient alors la prégnance maintenue des professions agricoles dans une France « tertiarisée ». Dans leur ouvrage, Louis Girard notait toutefois le rôle du « facteur individuel qui échappe au déterminisme sociologique, qu'il s'agisse du maire qui ressent une prédilection secrète pour ses fonctions au point de les préférer aux ambitions parlementaires ou du modeste maire de campagne qui se satisfait d'être le premier dans son village¹⁶ ».

S'il existe un « métier politique » de l'élu·e local·e, au sens de « ce que la sociologie interactionniste nommerait une "catégorie de la vie quotidienne", à savoir l'ensemble des pratiques concrètes que recouvre l'exercice d'une activité professionnalisée, ainsi que les représentations spontanées que les professionnels en produisent », selon l'hypothèse de Jean-Louis Briquet²⁰, en ce qui concerne les délégué·e·s à la culture c'est seulement dans la mesure où ces personnes se trouvent prises, vis-à-vis de leurs administrés, de leurs collègues, des cadres administratifs, des partenaires institutionnels, des responsables associatifs et professionnels, dans des jeux de rôles présentant certaines similitudes. Cependant, Alain Faure le reconnaissait en 2015 : « Il n'existe pas d'état des lieux académique contemporain consacré aux spécificités du *métier* d'élu local portant sur le cas

15 M. Koebel, « Dans l'ombre des maires... », *op. cit.*

16 Cité par Ph. Vigier, « Les maires en France du Consulat à nos jours » par M. Agulhon, L. Girard, J.-L. Robert, W. Serman et collaborateurs, 1986 [compte-rendu], dans *Revue d'Histoire du XIX^e siècle*, n° 4, « 1848. Révolutions et mutations au XIX^e siècle », 1988, p. 141.

17 R. Dorandeu, « Les métiers avant le métier. Savoirs éclatés et modèle notabliaire », *Politix*, vol. 7, n° 28, 4^e trimestre 1994, « Le métier d'élu : jeux de rôles », p. 27-34.

18 D. Halévy, *La fin des notables*, Paris, Grasset, 1930.

19 J. Rondin, *Le sacre des notables*, Paris, Fayard, 1985.

20 J.-L. Briquet, « Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice quotidien du métier politique », *Politix*, vol. 7, n° 28, 4^e trimestre 1994, « Le métier d'élu : jeux de rôles », p. 18.

français²¹. ». C'est pourquoi l'on accordera crédit à la notion de « fonction politique hybride » avancée par ce chercheur pour évoquer le rôle de médiateur que l'« entrepreneur de politiques publiques » assume entre des groupes de pression variés, cerner sa contribution à la construction d'un « intérêt général-local » et interpréter ses plaidoyers pour la « conversion d'atouts sectoriels en ressources de développement local²² ».

Dans ce domaine de compétences, plus encore que dans d'autres, la variété des professions et des profils individuels reflète aussi bien les mutations du monde rural que les transformations du monde urbain. La rurbanisation qui grignote les campagnes – avec l'expansion des quartiers de périphérie, la prolifération des grandes et moyennes surfaces commerciales, l'éclosion de lotissements de maisons individuelles aux portes des villages – s'accompagne d'une diversification des métiers, d'un afflux de retraités de toutes provenances et qualifications, mais aussi de l'installation de professions libérales et intellectuelles, d'artistes et d'autres agents culturels : tous brassages que l'essor du télétravail et les effets de la pandémie de Covid-19 ne manqueront pas d'amplifier. Les tendances qui ont contribué à la perte d'attractivité de chefs-lieux d'arrondissement et de sous-préfectures n'ont pas encore affaibli les centres métropolitains, loin de là, mais elles affectent déjà les exigences des citadins qui réclament une meilleure qualité de vie dans les grandes agglomérations. Les adjoint·e·s à la culture ne sont pas seulement les destinataires de ces revendications : il·elle·s en sont aussi les relais auprès de leurs collègues. Dans quel cadre juridique, avec quels moyens budgétaires, dans quel contexte partenarial, avec quels référentiels pour inspirer l'action ? C'est ce qu'il s'agit de comprendre.

La variété des professions et des profils individuels reflète aussi bien les mutations du monde rural que les transformations du monde urbain.

Les limites du bénévolat

Sollicité·e·s de toutes parts, les délégué·e·s à la culture des communes petites et moyennes, ainsi que leurs homologues des EPCI, n'en restent pas moins en très large majorité des bénévoles qui exercent leur activité en marge de leurs occupations professionnelles, sinon en empiétant sur leurs loisirs de retraités ; ce qui est bien moins vrai des vice-président·e·s de métropoles, de conseils départementaux et régionaux. Le statut de l'élue local·e annoncé dans la loi dite « Defferre » du 2 mars 1982 n'a toujours pas vu le jour en tant que tel, mais les modalités d'exercice des mandats ont fait l'objet d'une série de précisions depuis les textes inauguraux de la III^e République, la loi départementale du 10 août 1871 et la loi communale du 5 avril 1884. Le *Code général des collectivités territoriales* (CGCT) retrace cette patiente édification dans ses différents livres et chapitres, notamment en ses articles L2123-1 à L2123-35 pour ce qui concerne les communes. Conscients des obstacles rencontrés par les édiles dans l'accomplissement de leurs devoirs, les gouvernements et le Parlement ont récemment aménagé ce cadre. Pas moins de quatre lois sont intervenues pour le modifier au cours des trois dernières décennies²³.

Le principe de gratuité des fonctions électives posé dans les premiers âges de la décentralisation a progressivement été amendé afin d'autoriser des remboursements de frais induits (notamment de déplacement ou de séjour), puis de ménager des indemnités pour les membres des instances exécutives (maires, adjoint·e·s, président·e·s et vice-président·e·s), en fixer les barèmes et les plafonds en cas de cumul, mais aussi pour attribuer des crédits d'heures d'absence et des garanties de carrière aux salariés des secteurs privé et public, établir et organiser le droit à la formation des élu·e·s, enfin pour prévoir leur retraite. En ce qui concerne les adjoint·e·s, l'indemnité maximale que peut voter le conseil municipal d'une commune évolue en fonction de sa taille : entre 9,9 % et 72,5 % du traitement correspondant à l'indice brut

²¹ A. Faure, « Les passions de l'élue local, du notable au médiateur », *Histoire@Politique*, vol. 25, n° 1, 2015, p. 197-211, <https://bit.ly/3Hrtf9o>

²² *Ibid.*

²³ Loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux ; loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ; loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat ; loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. Elle se monte par exemple à 22 % de cet indice pour une ville de 3 500 à 9 999 habitants, mais en atteint 44 % pour une ville de 50 000 à 99 999 habitants. La limitation du cumul des mandats exécutifs et des indemnités qui leur sont liées, déjà posée par les lois du 30 décembre 1985 et du 5 avril 2000, a été renforcée par deux lois du 14 février 2014 concernant les mandats parlementaires²⁴. Sauf cas particulier, il serait donc abusif de parler d'une professionnalisation de l'élu-e territorial-e en dessous de ce seuil de population.

La *Charte des élus locaux* introduite par la loi du 31 mars 2015, quoique dénuée d'instrument de vérification et de sanction, vise essentiellement à prévenir les conflits d'intérêts. Quant à la loi du 27 décembre 2019, elle étend à tous les candidats les congés électoraux de dix jours pour faire campagne²⁵, ainsi que la couverture des frais de garde d'enfant ou d'assistance aux personnes âgées ou handicapées lors des réunions obligatoires. L'ensemble de ces dispositions n'a pourtant pas suffi à aplanir les difficultés croissantes liées à l'accumulation des responsabilités, à la montée en puissance des intercommunalités, au partage d'attributions entre divers niveaux de collectivités, à la judiciarisation des rapports avec les administrés, à la complexité de certaines procédures – en particulier en matière d'appels d'offres et de marchés publics –, sans oublier celles qui procèdent de la dématérialisation des échanges et de la numérisation des données.

Une certaine lassitude s'est répandue parmi les élu-e-s de terrain, en réaction au manque de reconnaissance de la part de leurs mandants. La crise des vocations à laquelle a conduit ce refroidissement touche tout spécialement les petites communes rurales dont les maires, avançant en âge, peinent à recruter des bonnes volontés pour siéger au conseil municipal et des candidats pour leur succéder.

Les violences dont des élu-e-s sont quelquefois victimes, en raison de leurs attributions personnelles ou du simple fait de leur appartenance au conseil, assombrissent encore cette perception du tableau. Elles ne sont pas l'apanage des agglomérations urbaines, même si c'est dans leur périmètre qu'on recense les plus hautes fréquences de menaces et d'agressions²⁶. « Selon le ministère de l'Intérieur, 1 186 élus ont été pris pour cible dans les onze premiers mois de 2021, dont 162 parlementaires et 605 maires ou adjoints²⁷. » Ces bouffées d'agressivité, si significatives soient-elles d'une détérioration du climat social et du débat public, ne doivent cependant pas laisser croire à un désenchantement général et absolu. Qu'il-elle-s officient dans des municipalités, des EPCI, des départements ou des régions, dans des villages de moins de mille résidents ou des métropoles millionnaires en habitants, les adjoint-e-s et VP aux affaires culturelles interrogé-e-s renvoient des échos favorables – et dans certains cas enthousiastes – de leur expérience. Leur investissement se réclame de deux passions enlacées pour le service de la communauté et la défense de la culture, chacune de ces ardeurs venant au secours de l'autre quand celle-ci montre des signes d'épuisement. Puisant à ces deux sources, leur motivation résiste à bien des déconvenues, de même qu'elle se joue souvent des démarcations partisans, ainsi que le démontrent, depuis sa fondation en juillet 1960, les adhérents de la pluraliste FNCC²⁸.

Adjointe au maire d'une ville de l'ouest d'environ 14 000 habitants, une élue confie ainsi, en dehors du panel de l'étude : « *Je participe aux assemblées générales des associations culturelles en cette rentrée et rencontre, enfin, les acteurs de la vitalité artistique amateur de la ville qui sont encore debout. L'une d'entre elles me faisait part hier de son sentiment positif sur la politique culturelle, qui lui avait fait changer d'avis sur l'équipe de droite en place dont elle ne partage pas les valeurs ! J'ai souri. Sans doute ne sait-elle pas que c'est une stratégie plutôt à gauche de filiation qui est menée... Secret des dieux en vérité. Quant à savoir si les couleurs ont une importance si déterminante dans le cadre municipal, c'est une autre histoire*²⁹. »

²⁴ Loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur et loi n° 2014-126 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen.

²⁵ Voir article L3142-79 du *Code du travail* modifié par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019.

²⁶ Cf. *Enquête Violence envers les élus locaux. Renforcer la protection en Île-de-France*, Association des maires d'Île-de-France, 2020 : <https://bit.ly/3DR403r>

²⁷ « Violences contre les élus : 300 plaintes déposées depuis juillet, selon Gérald Darmanin », *Le Monde*, 11 janvier 2022.

²⁸ Cf. P. Moulinier, 1960-2010. *Un demi-siècle au service d'une culture décentralisée : la FNCC*, Comité d'histoire du ministère de la Culture, FNCC, 2010.

²⁹ Courriel personnel adressé à Emmanuel Wallon le 26 novembre 2021.

Un travail d'équipe

L'article L2122-18 du CGCT est sans ambiguïté : « Le maire est seul chargé de l'administration, mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et à des membres du conseil municipal³⁰. » La prédominance du maire dans la vie municipale ne fait pas plus de doute que celle du président dans le fonctionnement d'une intercommunalité, d'un département ou d'une région. L'adjoint-e n'exerce qu'une autorité prêtée par le premier magistrat de la commune, qui peut la reprendre sans préavis. Le même article dispose : « Lorsque le maire a retiré les délégations qu'il avait données à un adjoint, le conseil municipal doit se prononcer sur le maintien de celui-ci dans ses fonctions. » Les élu-e-s délégué-e-s à la culture ont rarement une position prééminente mais n'occupent pas nécessairement un rang subalterne. Dans le panel urbain de Michel Koebel, environ 40 % d'entre eux-elles figuraient parmi les quatre premiers rangs de la hiérarchie municipale, mais une petite minorité seulement se voyait gratifiée du titre de premier-ère adjoint-e (attribué au responsable des finances dans 47,5 % des cas). Le sociologue épinglait ce détail significatif : « quand le maire se déclare à gauche, le choix du premier adjoint est plus souvent celui de la culture (15,4 % contre 7,1 % dans les communes de droite) ».

En Nouvelle-Aquitaine, l'élu-e aux affaires culturelles pointe en moyenne à la cinquième place sur dix dans les villes, mais à la septième dans les intercommunalités. Il faut rappeler à ce propos que, dans les EPCI, les vice-président-e-s sont souvent des maires, ce qui induit des rapports de force et des méthodes de négociation déterminés par le poids démographique et économique de leur propre commune, mais aussi par les alliances tissées et le rôle endossé au sein du conseil communautaire. La remarque vaut également pour les membres des exécutifs départementaux et régionaux qui sont pour beaucoup en capacité de mobiliser un capital politique autonome sur leur terre d'élection, commune, canton ou département.

Les entretiens réalisés avec notre échantillon, dans une grande variété de collectivités et de situations, permettent justement d'analyser la partition originale interprétée par l'élu-e à la culture parmi les autres adjoint-e-s ou VP, sous la baguette du chef de l'exécutif. L'éloge assez général du travail d'équipe – indispensable pour accorder les violons de la culture avec ceux du tourisme, de l'éducation ou de l'urbanisme, mais surtout avec les cuivres de la finance – ne saurait faire oublier la quête permanente de la confiance, voire de la complicité avec celle ou celui (maire ou président-e) qui donne le « la » et marque le tempo. Sans son appui, les chantiers du patrimoine et les projets de création risquent de tomber à la fin de l'ordre du jour des séances, et le dossier de la lecture publique ou le lancement d'un festival de passer après toutes les autres priorités.

L'éloge assez général du travail d'équipe ne saurait faire oublier la quête permanente de la confiance, voire de la complicité avec celle ou celui qui donne le « la » et marque le tempo.

Ce jeu collectif ne se déroule pas seulement dans le huis clos du bureau municipal, intercommunal, départemental ou régional, formation restreinte qui compose l'exécutif proprement dit, ni même dans l'enceinte de la commission permanente du département ou de la région, chargée de l'exécution des affaires courantes entre deux séances plénières, et qui comprend aussi des conseiller-ère-s de la majorité et de l'opposition. L'élu-e à la culture anime volontiers une commission Culture (dont le champ peut s'élargir à la jeunesse, aux sports, à l'éducation, à la vie associative...) qui émet des vœux et examine en première instance les avant-projets de délibération. Dans les petites communes, celle-ci s'avère fréquemment extra-municipale, héritière des traditionnels comités des fêtes, en cela qu'elle associe à la réflexion de simples citoyens, des responsables associatifs ou des agents d'équipements culturels. Cette option est également ouverte à de plus grandes agglomérations qui sont en outre susceptibles de mettre en place des assemblées consultatives ou des conseils participatifs lorsqu'elles désirent évoluer vers des pratiques de coélaboration, voire de codécision avec des personnes de la société civile.

Aucune politique publique ne se conçoit bien sûr sans le concours des agents administratifs, fonctionnaires ou contractuels, à commencer par ceux qui travaillent dans le cadre d'un service culturel ou d'une direction

³⁰ Version en vigueur depuis le 29 décembre 2019, modifiée par l'art. 30 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019.

des affaires culturelles (DAC) – pour retenir un terme générique qui connaît de multiples variantes locales. Dans les villes de près ou de plus de 100 000 habitants, les métropoles, les départements et les régions, il n'est pas rare que cette branche de l'organigramme soit coiffée par un·e directeur·rice général·e adjoint·e (DGA), sous l'œil de la direction générale des services (DGS) dont l'autorité sur les personnels et l'influence sur l'exécutif, même exprimées avec le respect dû aux mandats électifs, ne sauraient être sous-estimées. La formation intellectuelle et l'expérience professionnelle des attaché·e·s ou rédacteur·rice·s affecté·e·s à la DAC comptent autant que celles de l' élu·e· délégué·e à la culture pour sceller l'entente commune sans laquelle les meilleures intentions resteront lettre morte. À cette fin, il faudra encore s'attacher la coopération sincère ou du moins la contribution efficace de bien d'autres services, qu'ils relèvent de l'administration générale (budget, technique, ressources humaines) ou qu'ils aient la charge de domaines connexes (jeunesse, petite enfance, enseignement scolaire, sports, parcs et jardins, tourisme, affaires sociales, etc.).

À cet égard, le plaidoyer en faveur des mérites spécifiques de l'art, des vertus intrinsèques de la poésie, de la musique ou du théâtre, ou encore de la richesse du patrimoine ne suffira pas à emporter l'adhésion collective. Il conviendra, en outre, que l'argumentaire mette en valeur les atouts que l'investissement en ces matières impalpables représente pour la cohésion sociale, le dialogue intergénérationnel, l'aménagement du territoire, le développement économique. Davantage encore que ses collègues, l' élu·e à la culture doit se faire la·le champion·ne d'une démarche intersectorielle, ne serait-ce que pour contredire ceux qui lui reprocheraient d'œuvrer pour le bon plaisir d'une élite intellectuelle.

La fabrique de la décision culturelle

Cela suppose une certaine aptitude à la discussion. Les observations effectuées dans cette étude corroborent à bien des égards la thèse des « pluralistes » qui, à la suite de Robert A. Dahl dans son fameux *Who governs ?* de 1961, ont opposé leurs analyses interactionnistes à la vision des « élitistes » qui persistaient à décrire les pouvoirs locaux comme des ramifications du système de gouvernement

de la classe dirigeante. Que les exercices de négociation et d'arbitrage auxquels se livrent les adjoint·e·s aux affaires culturelles ne les empêchent pas de prêter main forte, bon gré mal gré, à des logiques de domination dont il·elle·s seraient aussi les vecteurs, voilà une proposition que la sociologie critique ne manquera pas de défendre et d'étayer à bon droit. Il n'en reste pas moins que ces élu·e·s (pas tout à fait comme les autres) doivent mobiliser des ressources de natures fort hétérogènes dans l'élaboration de toute décision et pratiquer l'art du compromis dans son application. De nombreuses raisons les obligent en effet à chausser des lunettes multifocales pour régler leur vue sur celle de partenaires plus ou moins familiers du terrain. Il faudra ainsi adapter leur discours aux attentes diverses et parfois contradictoires des représentants d'un État devenu multipolaire, selon qu'il s'agira de traiter avec la Direction générale des patrimoines et de l'architecture (DGPA) ou la Fondation du patrimoine (et sa Mission Patrimoine), la Direction régionale des affaires culturelles (Drac), la Délégation académique à l'éducation artistique et à l'action culturelle (DAAC), la préfète déléguée pour l'égalité des chances ou le sous-préfet chargé de la politique de la ville, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) ou l'Institut français (IF).

Après trois « actes » de décentralisation, l'organisation des pouvoirs territoriaux reste complexe et leurs attributions presque aussi enchevêtrées. Les clarifications introduites dans plusieurs domaines ne valent guère pour les mondes de la culture qui relèvent des compétences dites « partagées », telles que les énonçait la loi NOTRe : « Les compétences en matière de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier³¹. » Il découle de cette configuration à partenaires multiples et changeants le jeu maintes fois décrit des financements croisés, que des contrats et des conventions peuvent encadrer çà et là, mais que n'arbitre nulle tutelle et souvent ne coordonne aucun chef de file. Entre tant d'exemples des problèmes soumis à l'appréciation des adjoint·e·s et VP à la culture, on retiendra celui, particulièrement épineux, du partage inégal des coûts financiers et des bénéfices symboliques entre les collectivités de différents

³¹ Article L.1111-4 du CGCT, issu de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) et modifié par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

niveaux – ou bien entre les communes membres d'un EPCI – qui subventionnent un même équipement culturel, que ce dernier soit ou non porteur d'un label décerné par le Ministère.

Si ce système permet de drainer des fonds de plusieurs provenances, il tend à ralentir le montage des projets qui nécessitent une cascade de délibérations et une ronde de signatures. Il rallonge la durée des tractations auxquelles doivent se livrer les élu-e-s, mais aussi les artistes et les opérateur-ice-s. Tous gagent que leur issue se traduira enfin par une cérémonie d'inauguration en présence de la maire, épaulée par son adjoint, avec les allocutions du vice-président de l'agglomération et de la vice-présidente du conseil départemental (ou régional), sous l'œil ému de l'émissaire de la Drac, et le dévoilement d'une plaque sur laquelle seront juxtaposés les logos de chaque collectivité... en espérant que les citoyens y retrouveront leur latin. Encore ce schéma correspond-il à la gestation classique d'une décision plurielle, impliquant deux à quatre ou cinq partenaires institutionnels. Cependant, les délégué-e-s à la culture connaissent aussi les joies et les peines des appels à projets lancés par l'État ou la région, voire par une fondation d'intérêt public. De plus en plus fréquents, ces procédés de répartition des crédits réclament des préparatifs attentifs, car la satisfaction d'une batterie de critères, parfois abscons, commande l'incertain succès des soumissionnaires. Déjà enclin-e-s à scander le temps de leur mandat suivant le rythme des élections et les cycles d'investissement, les élu-e-s sont encouragé-e-s de la sorte à adopter un mode de gouvernance par projets. Cette façon de penser est notamment perceptible lorsqu'on les interroge sur le bilan de leurs efforts. Prompt-e-s à relativiser les éventuels échecs, il-elle-s citent volontiers parmi leurs accomplissements la réalisation d'un équipement, la réussite d'une saison de concerts, la pérennisation d'un festival, l'obtention d'un label (tel que « Ville et Pays d'art et d'histoire ») ou l'organisation d'un évènement qui a justifié un passage aux actualités régionales. La fierté d'avoir remporté ces trophées rivalise avec celle d'avoir contribué à la démocratisation d'une pratique culturelle, aux progrès de l'éducation artistique ou à l'affirmation d'une appartenance commune. La trame des relations contractuelles selon laquelle se tisse leur action ménage néanmoins des séquences d'évaluation auxquelles il-elle-s ne sauraient se soustraire. Leurs témoignages confirment que le monopole d'expertise de l'État « qualitatif » a vécu, même si l'avis du conseiller thématique ou territorial de la Drac demeure apprécié, en particulier dans les petites et moyennes communes.

L'éventail des modes de gestion

Avec la taille des collectivités augmente également le degré de complexité et de technicité de l'administration culturelle. Loin d'être le refuge des procédures à l'ancienne, celle-ci est comme les autres domaines de l'action publique de plus en plus pénétrée par les nouvelles méthodes de management public. Le processus de décision sollicite des qualifications en droit des marchés, de l'urbanisme, de la propriété intellectuelle, en informatique, en matière de sécurité des biens et des personnes, et ainsi de suite. Les élu-e-s doivent estimer s'il-elle-s disposent de ces capacités en interne ou s'il faut les quérir à l'extérieur. L'étendue du domaine à couvrir accroît la difficulté : les enjeux et les méthodes varient, de même que les dispositifs et les interlocuteurs, dans les secteurs des bibliothèques, des monuments historiques, des musées, des arts visuels, de la musique et de l'opéra, du spectacle vivant, du cinéma, de la culture scientifique et technique, etc. Et dans chacun de ces mondes, il faut ménager de périlleux équilibres, à la limite du grand écart, entre spécialistes et non-initiés, création et transmission, tradition et innovation, histoire locale et aspiration à l'universel, langues régionales et formes nouvelles, faire place aux préoccupations transverses en nouant des liens avec les milieux de l'enseignement, de l'action sanitaire et sociale, de l'urbanisme et du logement, du tourisme et du développement économique...

C'est pourquoi la question primordiale est celle du degré de délégation auquel consentir dans la mise en œuvre des politiques elles-mêmes, comme dans l'exercice du jugement esthétique lorsqu'il s'agit de création, que ce soit pour la programmation du théâtre municipal ou l'application de la règle du 1 % réservé à la commande de travaux d'art dans les édifices publics. Dans les communes et les intercommunalités, le choix de gérer un équipement en régie directe, de lui accorder quelque autonomie dans le cadre d'un établissement public, de l'attribuer à un opérateur via un marché de gré à gré, ou de recourir à une délégation de service public (DSP, sous le régime de la concession ou de l'affermage) conditionnera non seulement le statut de la structure, mais encore les liens qu'elle pourra entretenir avec les édiles et leurs services. Dans les départements et régions, le dilemme porte souvent sur le degré de contrôle souhaité quant à l'octroi des aides matérielles et la fourniture de ressources incorporelles aux professionnels et aux amateurs (formation, information, conseil, documentation), ce

qui amène certaines présidences à créer des agences ou des offices, généralistes ou spécialisés (dans le champ du cinéma et de l'audiovisuel, du livre, de la musique et du spectacle vivant), quand d'autres les dissolvent au contraire pour réintégrer leurs missions au sein des services de la collectivité.

Une politique publique du design se dessine³², mais la notion émergente de « design des politiques publiques » et ses applications territoriales³³ n'ont pas encore réussi leur percée dans le secteur culturel, si bien que les personnes interrogées ne les ont guère mentionnées. En revanche, leur intérêt soutenu à l'endroit du débat sur les droits culturels (désormais inscrits sur les « Tables de la loi »³⁴) témoigne du désir de mieux prendre en compte les attentes comme les expériences des habitants et des administrés qui sont aussi, elles ne l'oublient jamais, des contribuables et des électeurs. Les éléments manquent encore pour juger si ces intentions se traduiront par un soutien durable aux pratiques participatives qui mêlent amateurs et professionnels, sinon par de patientes démarches de coconstruction des politiques culturelles impliquant directement les citoyens, mais l'engouement s'avère déjà patent pour le thème de la coopération, décliné sur tous les modes et à toutes les échelles³⁵. Les élu-e-s perçoivent toutefois les inconvénients de la consultation tous azimuts, qui dilate ou diffère le temps de la décision tout en soulevant des espoirs qu'il sera périlleux de décevoir, et la contradiction inhérente aux rituels de participation et de coconstruction qui risquent de faire la part belle à des spécialistes de l'inclusion, représentants patentés des non représentés³⁶. Il serait pourtant vain de nier que les exigences de la communication l'emportent parfois sur ces vertueuses résolutions, avec la tentation des effets d'annonce et la recherche de *feedbacks* dans la presse régionale ou sur les réseaux sociaux, car les réalisations dans le domaine culturel jouent un rôle cardinal pour façonner l'identité d'un territoire et modeler l'image de la collectivité.

Des choix publics empreints de subjectivité

Bref, l'élu-e à la culture, ne pouvant se prendre pour un homme ou une femme-orchestre, doit faire preuve de qualités moins sonores. L'organisme privé de formation Weka les résume ainsi dans une fiche : « Sa fonction exige : doigté et diplomatie, surtout lorsqu'il ne dispose pas de véritable poids politique ; abnégation et humilité, lorsqu'il engage des choix esthétiques contraires à ses goûts personnels ; rigueur et charisme, lorsqu'il doit défendre la création contemporaine face à ses détracteurs ; souplesse et perspicacité, lorsqu'il doit arbitrer des sollicitations toujours plus nombreuses ; légitimité face à de nombreux acteurs locaux (intercommunalités, départements, régions, etc.) aux compétences accrues et auprès desquels il faut être capable de défendre les dossiers municipaux³⁷. » Cette image flatteuse de l'élu-e ne concorde pas forcément avec son habitus, c'est-à-dire l'ensemble des dispositions personnellement acquises au long de son parcours et sous la pression de son environnement, ce qui rend nécessaire (et passionnante), à travers la lecture des entretiens, l'analyse des stratégies individuelles d'adaptation aux situations rencontrées.

On y vérifie l'importance de la politique culturelle dans le fonctionnement de la « fabrique territoriale ». Celle-ci s'apparente moins à une usine qu'à un fragile assemblage d'ateliers où se produisent non seulement des prestations pour les usagers, mais aussi les représentations d'un territoire (signifiant passe-partout associant étroitement les sens d'espace et de population). C'est dans cette configuration que la haute teneur symbolique inhérente au mandat de délégué-e aux affaires culturelles peut donner sa mesure, face au sentiment de dépossession que les mutations économiques, la construction européenne et la mondialisation entraînent parmi de larges catégories de Français. Chez nombre d'entre eux, l'impression

32 Sur les premières Assises du design, organisées le 11 décembre par le ministère de la Culture et le ministère de l'Économie et des Finances, voir : <https://bit.ly/3DQuWeJ>

33 L. Gwiazdzinski, « Le design territorial nouvelle frontière de l'action publique », in P. Scherer (dir.), *Chantiers ouverts au public*, Paris, La Documentation française, coll. « Design des politiques publiques », p. 470-482, 2015 : <https://bit.ly/3JlwPRO>

34 Cf. article 103 de la loi NOTRe et art. 3 de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP).

35 Voir V. Guillon, « Mondes de coopération et gouvernance culturelle dans les villes : une comparaison des recompositions de l'action publique culturelle à Lille, Lyon, Saint-Étienne et Montréal », thèse en science politique sous la direction de G. Saez, université de Grenoble, 2011 : <https://bit.ly/35Sa5uP>

36 Voir E. Wallon, « La co-construction des politiques culturelles à l'épreuve », Raphaël Besson (dir.), avec A. Djakouane, E. Négrier, *De la coopération culturelle à la culture de la coopération*, Rapport d'étude, LUCAS/Fédération Arts Vivants & Départements, Montpellier, avril 2021, p. 164-168.

37 « Comprendre le rôle et les fonctions de l'élu délégué à la culture », fiche Weka : <https://bit.ly/37uJxA9>, consultée le 20 décembre 2021.

d'assister à la démonétisation de l'ordre ancien ainsi qu'à la perte de substance de la vie sociale justifie en réaction un investissement émotif dans les ressources de la proximité. Au nom des réalités du terrain et des vertus du local s'affirme une sourde défiance vis-à-vis de l'État et des élites dont Paris et Bruxelles seraient les fiefs, défiance qui paradoxalement touche parfois jusqu'aux élu-e-s territoriaux-ales, comme s'ils en étaient les féaux. Or, si l'expression culturelle peut restituer au terroir ses couleurs, sa saveur et son accent, la création artistique a pour ambition de transgresser les codes et les cadres pour favoriser la circulation de formes, d'idées et d'images non confinées. La responsabilité de l'adjoint-e à la culture est de part en part traversée par cette tension entre le lieu et le monde. Son cas ne fait pas exception dans une crise de la représentation qui a le taux d'abstention pour baromètre, mais son champ d'action est sans doute l'un de ceux où se frayent des voies pour la dépasser.

Dans le contexte français du début du ^{xxi}^e siècle, l'acception courante du terme de culture, volontiers étendue à sa dimension anthropologique du fait de l'absorption de genres jadis regardés comme mineurs et de l'accession au rang d'art de savoir-faire auparavant considérés comme appliqués, embrasse déjà une large pluralité de disciplines (de la sculpture au jonglage) et de pratiques (du chant choral à la haute couture). Beaucoup de délégations à la culture englobent un domaine plus vaste encore, intrinsèquement composite, dans lequel le patrimoine est plus ou moins explicitement relié à la création, souvent au tourisme, parfois à l'éducation, voire à la vie associative, et plus rarement aux sports. Pour illustrer l'évolution des intitulés, prenons l'exemple des mandats exécutifs régionaux (outre-mer excepté), tels qu'ils ont été redéfinis au lendemain des élections des 20 et 27 juin 2021, non sans noter que dix postes sur treize échurent à des femmes et que les langues régionales prirent volontiers place dans leurs attributions³⁸.

Auvergne-Rhône-Alpes : vice-présidente déléguée à la culture³⁹.

Corse : conseillère exécutive chargée de la culture, du patrimoine, de l'éducation et de la formation⁴⁰.

Bourgogne-Franche-Comté : vice-présidente chargée de la culture et du patrimoine⁴¹.

Bretagne : vice-présidente culture, droits culturels, éducation artistique⁴².

Centre-Val de Loire : vice-présidente déléguée à la culture et à la coopération⁴³.

Grand Est : vice-président à l'attractivité, au tourisme et à la culture⁴⁴.

Hauts-de-France : vice-président culture, patrimoine et langues régionales⁴⁵.

Île-de-France : vice-présidente chargée de la culture, du patrimoine et de la création⁴⁶.

Normandie : vice-président culture et patrimoine⁴⁷.

Nouvelle-Aquitaine : vice-présidente chargée de la culture et des langues régionales⁴⁸.

Occitanie / Pyrénées-Méditerranée : vice-présidente chargée de la culture pour tous, du patrimoine et des langues régionales⁴⁹.

Pays de la Loire : vice-présidente du conseil régional, présidente de la commission Culture, sports, vie associative, bénévolat, solidarités, civisme et égalité hommes femmes⁵⁰.

Provence-Alpes-Côte d'Azur (Région Sud) : vice-présidente chargée de la culture⁵¹.

38 Voir Musique en Territoires (anciennement Plate-forme interrégionale d'échange et de coopération pour le développement culturel [PFI]), « Élus à la culture en région », 6 juillet 2021 : <https://bit.ly/3LH4s1Y>

39 Sophie Rotkopf, adjointe au maire de Roanne (Loire) depuis 2014, conseillère régionale depuis 2015, était déjà déléguée à la culture et au patrimoine.

40 Antonia Luciani, conseillère municipale d'Osani, est porte-parole du parti Femu a Corsica.

41 Nathalie Leblanc, conseillère régionale depuis 2015, est également conseillère municipale de Chalon-sur-Saône (Saône-et-Loire) depuis 2020.

42 Béatrice Macé a quitté le festival des Trans musicales qu'elle a cofondé avec Jean-Louis Brossard.

43 Delphine Benassy, cadre associative, est également musicienne dans l'orchestre d'harmonie de la ville de Blois (Loir-et-Cher). Auprès d'elle, Karine Gloanec-Maurin est déléguée à la coopération, chargée de l'Europe et de la coopération.

44 Arnaud Robinet, porte-parole de La France audacieuse, est maire de Reims depuis 2014 et ancien député de la Marne.

45 François Decoster a déjà été vice-président chargé de la culture de 2016 à 2019 et, entretemps, directeur de cabinet au secrétariat d'État auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères.

46 Florence Portelli, reconduite à ce poste où elle fut élue en mai 2019, est également maire de Taverny depuis 2014, conseillère régionale d'Île-de-France depuis 2015 et vice-présidente de la communauté d'agglomération Val Parisien depuis 2016.

47 Patrick Gomont, réelu au poste qu'il occupait depuis décembre 2018, à la suite de la démission d'Emmanuelle Dormoy, est également maire de Bayeux, président de Bayeux Intercom et président du Frac Normandie.

48 Charline Claveau, réélue à ce poste, est aussi présidente de l'Office public de la langue occitane depuis mars 2016.

49 Claire Fita, conseillère municipale de Graulhet (Tarn) depuis 2008, a également été présidente de la commission des finances de la Région depuis 2016.

50 Isabelle Leroy est aussi adjointe au maire de Cholet et vice-présidente de l'agglomération du Choletais.

51 Sophie Joissains, déjà chargée de la culture et du patrimoine de mars à juin 2016, est également adjointe chargée de la culture et de l'enseignement artistique auprès de la maire d'Aix-en-Provence et vice-présidente de la Métropole Aix-Marseille-Provence depuis juillet 2020.

On le constate ici, la subjectivité des choix publics pointe dès le stade de la délimitation du périmètre des affaires culturelles. Elle émerge plus franchement, bien sûr, lors de la désignation d'un·e responsable au sein de l'exécutif territorial, dont la vocation à intervenir pourra, suivant son histoire, être qualifiée d'« héritée » si la personne capitalise des connaissances et expériences préalables dans ce domaine, d'« acquise » si sa conversion à l'action culturelle procède d'une demande à laquelle elle s'est pliée par conviction, calcul ou raison, ou encore de « révélée » si la passion pour cette mission éclot dans les premiers temps de sa mise en œuvre. Elle s'affiche enfin de manière moins assurée à travers l'exercice du jugement esthétique, lequel ne peut jamais être complètement abdiqué puisqu'il demeure toujours une trace de fait du prince dans la sollicitation d'un expert, le recrutement d'un agent, la sélection d'un projet, l'attribution d'une subvention.

Hypothèses théoriques

Ce sommaire état des lieux des connaissances et des analyses sur les élu·e·s territoriaux·ales à la culture ne saurait faire l'économie d'une approche historique qui retracerait la montée en puissance de la décentralisation culturelle, l'essor des budgets, l'extension des compétences, la construction des services, la multiplication des équipements, la croissance des effectifs.

Guy Saez, dont un récent ouvrage propose justement une telle synthèse, situe les adjoint·e·s à la culture des villes dans un faisceau de rapports avec six catégories d'acteurs : « le groupe municipal (élus et administrateurs de la commune), le groupe central (conseillers thématiques et experts auprès de la Drac, fonctionnaires des services centraux du ministère), le groupe des professionnels (artistes, enseignants d'art, conservateurs, cadres et personnels des équipements culturels), le groupe des amateurs (responsables

associatifs, de clubs locaux), le groupe des coopérateurs territoriaux (interlocuteurs des autres collectivités publiques), le groupe des investisseurs économiques (entrepreneurs dans les industries de programme et de loisirs, représentants des branches intéressées aux retombées touristiques de l'investissement culturel), auquel il conviendrait d'ajouter le groupe des coopérateurs sectoriels : agents des autres secteurs articulés à l'action culturelle (éducation, santé, urbanisme, politique de la ville, tourisme, environnement...) ou impliqués dans des projets de développement transversaux⁵² ».

Partant d'un tel constat du pluralisme des intérêts en lice dans la décision culturelle, la tentation d'un politiste pourrait être de modéliser les réseaux de relation dans lesquels évolue l'élu·e, ou de décrire une à une les articulations qui le relient aux divers groupes. Dans une perspective cognitiviste, des auteurs comme Paul A. Sabatier et Edella Schlager invitent néanmoins à amender les conceptions systémiques et les analyses fonctionnelles pour envisager les registres de croyance des agents et les convictions issues de leur apprentissage⁵³. Si système il y a, ce sont des « univers de sens », renchérit Pierre Muller selon lequel il s'agira, pour l'acteur politique, d'opérer des traductions afin de dessiner des convergences et d'en tirer des orientations programmatiques⁵⁴. Son intervention dans l'arène territoriale se fera soit sous la figure du *policy broker* (Sabatier & Schlager), soit sous celle du « médiateur politique » (Muller) : le premier « œuvre à la réduction des conflits et à la recherche de compromis ou de consensus », le second « œuvre à la construction d'un leadership sectoriel, en somme à l'inscription de préoccupations sectorielles au cœur de perspectives de développement plus transversale ou globales⁵⁵ ».

Notre étude vient corroborer ces hypothèses théoriques en montrant que la crédibilité de l'adjoint·e ou VP à la culture s'éprouve sur les deux plans où ses talents de médiateur·rice sont sollicités. Le premier, que nous qualifierons « d'horizontal », consiste à inscrire l'enjeu culturel comme un axe de l'aménagement rural ou du

52 Cf. G. Saez, *La gouvernance culturelle des villes. De la décentralisation à la métropolisation*, Comité d'histoire du ministère de la Culture, Paris, La Documentation française, coll. « Travaux et documents », n° 44, 2021, p. 183-184.

53 Cf. P. A. Sabatier, E. Schlager, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, 50^e année, n° 2, 2000, p. 209-234.

54 Cf. P. Muller, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50^e année, n° 2, 2000, p. 189-208.

55 G. Béliveau-Paquin, « La place des acteurs politiques dans les processus de politiques culturelles municipales : une autre conception de la médiation culturelle », *Lien social et Politiques*, « La médiation culturelle : enjeux, dispositifs et pratiques », Montréal, n° 60, automne 2008, p. 84-85.

développement urbain. Le second, que nous dirons « vertical », suppose la capacité de mobiliser plusieurs niveaux d'administration autour d'objectifs territoriaux pour les impliquer dans une coopération pérenne. Encore faut-il que l'intersection de ces deux axes fasse sens aux yeux de la population. Comme l'écrivent Carole Younes et Étienne Le Roy, « le problème central n'est plus seulement de sensibiliser la population à la culture ou à une pratique culturelle (ciné-clubs, chorales, groupes de théâtre, etc.) mais de soutenir les mutations du champ culturel, en collaboration avec des acteurs locaux de toutes instances et de promouvoir, par la culture, une certaine "esthétisation" du monde social et des villes qui se modifient⁵⁶ ».

Les exemples ne manquent pas de thèmes dont la coopération intersectorielle et la solidarité interterritoriale doivent conjointement se saisir pour affronter les mutations affectant la sphère culturelle, qu'il s'agisse de la sauvegarde des monuments, des sites et des paysages, de la conversion de l'architecture et de l'urbanisme aux impératifs du climat et de l'environnement, de la généralisation de l'éducation artistique et culturelle (EAC) tout au long de la vie, de l'entretien des échanges

intergénérationnels, de la reconnaissance des droits culturels, d'une pédagogie de la différence et de l'altérité, des usages didactiques, savants et créatifs des outils et réseaux numériques : autant de questions qui interpellent les édiles à toute échelle, intercommunale ou métropolitaine, départementale ou régionale. Nous y reviendrons en conclusion.

Une étude ne suffira pas à trancher les débats qui alimentent la littérature scientifique sur l'action publique, ni ceux qui animent des professions culturelles aux prises avec une série de redoutables défis, mais celle-ci entend les éclairer un tant soit peu en sondant les organes vitaux des politiques territoriales. Les options théoriques retenues penchent donc – on l'aura compris – vers les approches pluralistes, interactionnistes, cognitivistes. Le primat du qualitatif en découle. Avec toute la prudence qu'exige la comparaison entre des contextes fort contrastés, ce travail prêtera à des parallèles instructifs entre des collectivités ou des intercommunalités, d'une région à l'autre. L'intérêt pour la recherche, la formation et la réflexion d'une enquête quantitative d'ampleur nationale ne devrait qu'en ressortir plus nettement.

⁵⁶ C. Younes, É. Le Roy, *Médiation et diversité culturelle. Pour quelle société ?*, Paris, Karthala, 2002, p. 12.

Égalité femme/homme et mandat culturel

Vincent Rouillon

Le mandat à la culture est davantage féminin que masculin. Est-ce le signe d'une moindre présence des femmes dans les délégations décisives, celles où s'exerce le contrôle budgétaire (délégation aux finances) ou politique (premier·ère adjoint·e) ? Ou, à l'inverse, ne serait-ce pas l'indication que le mandat à la culture constitue déjà l'une des formes d'exercice d'un pouvoir stratégique par les femmes ? Les quelques chiffres commentés ci-dessous sont évidemment lacunaires et un travail approfondi reste à mener ; ils tendent cependant à montrer qu'il serait hâtif d'associer la prépondérance indubitable des femmes au sein des délégations à la culture à leur mise à l'écart des postes clés du pouvoir. Ne pourrait-on pas formuler l'hypothèse d'une reconnaissance croissante de l'importance du mandat à la culture ?

Données globales

La loi du 17 mai 2013 relative aux élections locales impose une parité rigoureuse dans les listes électorales. Elle s'applique aussi pour la composition des conseils exécutifs. Selon les données du ministère de la Cohésion des territoires, et pour ce qui est du bloc communal, cette obligation se traduit dans les faits : en 2019, 46,8 % des fonctions d'adjoint à la culture des conseils municipaux des communes de plus de 1 000 habitants étaient confiées à des femmes (une proportion un peu moindre [40 %] si l'on prend en compte l'ensemble des communes)¹. Toutefois, ces résultats quasi exemplaires restent à relativiser si

Plus on s'éloigne de la fonction de maire, plus les fonctions sont occupées par des femmes.

l'on considère la hiérarchie des fonctions. « Plus on s'éloigne de la fonction de maire, plus les fonctions sont occupées par des femmes » constate le ministère de la Cohésion des territoires. Ainsi, au 1^{er} janvier 2020², seulement 16 % des maires sont des femmes, une radicale disproportion légèrement compensée dans les délégations d'adjoint·e·s : 29,1 % des premier·ère·s adjoint·e·s et 37,8 % des deuxièmes adjoint·e·s sont des femmes.

Prépondérance féminine pour la délégation à la culture en Nouvelle-Aquitaine

Ces données nationales ne distinguent pas la nature des mandats. À l'heure actuelle, une seule étude régionale (conduite en 2020 par l'Agence culturelle régionale de Nouvelle-Aquitaine, L'A) permet d'estimer le degré de féminisation du mandat à la culture. L'étude a été menée sur les 98 communes de plus de 7 500 habitants de la région (soit 38 % de la population régionale et 2 % des communes de Nouvelle-Aquitaine) et 155 intercommunalités.

À considérer l'ensemble du bloc communal (communes et établissements publics de coopération intercommunale [EPCI]), la parité est presque parfaite : 48 % des mandats d'adjoint·e·s et de vice-président·e·s à la culture sont exercés par des femmes. Cependant, cet équilibre est tributaire d'une autre réalité : les adjoint·e·s

¹ « L'application des règles de parité aux élections municipales : quel bilan ? », *Vie publique au cœur du débat public*, 22 janvier 2020 : <https://bit.ly/3lF2W5q>

² « Les collectivités locales en chiffres, 2020 », ministère de l'Intérieur (DGCL), 2020 : <https://bit.ly/3LPPhmG>

communautaires sont essentiellement des maires, fonction détenue au niveau national à plus de 80 % par des hommes. Tandis que dans les communes, le mandat à la culture apparaît expressément féminin, avec 61 % d'adjointes pour seulement 39 % de vice-présidentes.

Un mandat stratégique et féminin ?

On pourrait à priori interpréter la prépondérance des femmes dans les mandats à la culture comme le signe d'un moindre intérêt des élus hommes pour un mandat considéré – pour ainsi dire – comme secondaire. Une hypothèse inverse, moins intuitive, est cependant envisageable : l'occupation majoritairement féminine du mandat stratégique qu'est la délégation à la culture – rappelons que son périmètre croise la quasi-totalité des champs d'intervention de l'action publique locale – ne compense-t-elle pas, ou ne rééquilibre-t-elle pas, l'écrasante mainmise des hommes sur le sommet des exécutifs ?

La vérification d'une telle hypothèse, optimiste, nécessiterait une enquête spécifique auprès des tandems maires/adjoint·e·s à la culture. Toutefois, l'étude d'un échantillon précis apporte quelques éléments en ce sens. Le panel ici considéré est composé de 114 communes qui ont adhéré (pour 90 d'entre elles) ou envisagé d'adhérer à la FNCC – sachant que l'adhésion nécessite une décision du

conseil municipal – entre les élections de juin 2020 et le mois de juin 2021. Dans cet échantillon de collectivités manifestant un intérêt particulier pour la culture, 70 % de délégations à la culture sont conduites par des femmes, contre 43 % des autres adjoint·e·s (premier·ère·s ou deuxièmes) au niveau national. Autre donnée pouvant étayer l'hypothèse d'une certaine tendance au « rééquilibrage » des positions de pouvoir masculines dans les communes accordant une importance certaine à la dimension culturelle des politiques publiques : dans l'échantillon FNCC, 35 % des adjoint·e·s aux finances et des premier·ère·s adjoint·e·s sont des femmes (à mettre en regard des 29,1 % des premières adjointes à l'échelle nationale).

On notera que les proportions suivantes quant au trio constitué autour du maire par l'adjoint·e aux finances et l'adjoint·e à la culture témoignent aussi d'un certain rééquilibrage : dans 36 % des collectivités concernées, les fonctions de maire et d'adjoint·e aux finances (ou premier·ère adjoint·e) sont exercées par des hommes alors que la délégation à la culture est confiée à une femme ; et dans 23,6 % de ces mêmes collectivités, seule la fonction de maire est occupée par un homme.

On soulignera cependant la persistance de l'accaparement masculin de ce trio stratégique composé à 19 % par trois hommes et à 1,7 % seulement par trois femmes... Ce qui permet de mesurer le chemin restant à parcourir vers la parité dans les équilibres du pouvoir.

2 L'élu·e à la culture, au carrefour d'un jeu complexe de relations

Jean-Pierre Saez

Comme tout autre élu·e, celle ou celui qui est chargé·e de la culture évolue dans un système relationnel complexe. Ce système présente en effet de nombreux points communs d'une délégation à l'autre. Chacune d'elle se développe dans un jeu d'acteurs-types composé par la·le maire de la commune, la·le président·e de l'EPCI, du département ou de la région, les membres de l'exécutif, ceux de l'opposition, la·le directeur·rice des affaires culturelles (DAC) et les agents du service administratif lié à la délégation de l'élu·e, la Direction générale des services, les partenaires institutionnels, les acteurs culturels, la société civile, les habitants, les réseaux auxquels l'élu·e participe éventuellement... Mais alors, au-delà de ces points communs, quelle est la particularité d'une délégation à la culture au sein des collectivités territoriales ? En quoi celle-ci varie-t-elle selon le type de collectivité ? Sans doute la singularité du milieu artistique et culturel, sa variété, son éclectisme, ses règles d'usage, sa fragilité, son affirmation, son exigence conditionnent l'originalité de la fonction d'élu·e à la culture. Le poids de la culture dans les budgets des pouvoirs locaux – celui des communes tout particulièrement, mais de plus en plus celui des intercommunalités – constitue un autre facteur déterminant quant au rôle crucial des adjoint·e·s et vice-président·e·s chargé·e·s de la culture. Ainsi, dans le budget général des villes, la culture oscille fréquemment entre la première et la troisième place dans les postes de dépenses.

Mais il convient de compléter ce raisonnement par une autre considération. Dans les collectivités territoriales, certaines délégations, quelle que soit leur place dans la hiérarchie des portefeuilles d'adjoint·e·s et de conseiller·ère·s autour du premier magistrat, ont une dimension symbolique singulière. L'éducation, le sport et la culture se détachent à cet égard dans les représentations des habitants. Si l'adjoint·e à l'éducation joue un rôle important sur le plan local, du fait de

sa responsabilité sur la gestion des infrastructures scolaires, de l'accueil des élèves, de leur sécurité, des cantines scolaires, il·elle ne pèse que très peu sur les orientations de la politique éducative qui relèvent de la responsabilité de l'État. Les adjoint·e·s aux sports ou à la culture sont davantage en première ligne sur ce plan. Les domaines qu'il·elle·s gèrent bénéficient en effet d'une grande autonomie, car ils dépendent avant tout de la volonté politique locale. D'autre part, ils appellent une libre participation des habitants à la vie culturelle ou sportive du territoire. C'est tout le paradoxe de ces missions qui ne relèvent pas, pour l'essentiel, de compétences obligatoires des collectivités territoriales. Cependant, si l'élu·e aux sports doit aussi assurer une présence auprès des clubs, rencontrer les responsables associatifs, assumer de nombreuses sorties sur le terrain, l'élu·e à la culture peut être sollicité·e chaque soir, en plus du week-end, pour inaugurer une exposition, assister à la première d'un spectacle, visiter une résidence d'artiste. Sans doute aussi, la demande d'attention des acteurs culturels est-elle différente de celle d'autres catégories d'acteurs. Est-elle plus exigeante ? Elle a en tout cas ses exigences propres. Elle appelle des réponses très personnalisées, surtout quand elle provient d'artistes. Observant leur posture, on a pu relever qu'elle oscillait entre un registre tantôt affectif, tantôt militant¹. Si chacun a un besoin de reconnaissance dans la vie, celui-ci s'affirme fréquemment de manière très expressive de la part des artistes et des opérateurs culturels, tant le regard non seulement des autres, des publics, mais aussi du « Prince » – fût-il local – est un élément de considération qui compte aux yeux de ce milieu professionnel. Celui-ci donne l'impression – plus que tout autre – de mettre en jeu bien plus qu'une carrière à travers son action : son existence même. La subvention accordée est certes un signe déterminant d'attention, mais – outre le rapport aux publics – ce qui contribue à la sublimer est cette personnalisation du rapport qu'entretient l'artiste ou le responsable culturel avec l'élu·e.

1 Cf. E. Wallon (dir.), *L'artiste, le prince. Pouvoirs publics et création*, Grenoble, PUG, 1991.

“ Il y a deux types d'adjoints, ceux qui ont l'oreille du maire, ceux qui doivent ferrailler pour se faire entendre. ”

Dans le système relationnel propre au champ culturel, on a souvent remarqué que deux binômes participent activement à la réussite et à la structuration d'une politique culturelle. Le premier est incarné par la personne faisant office de maire ou de premier magistrat de la collectivité et celle qui occupe le poste d'adjoint·e ou de vice-président·e à la culture² ; ce « couple » assure l'impulsion, l'orientation générale, l'ambition du projet culturel et sa protection. Le second binôme jouant un rôle majeur dans les affaires culturelles locales est constitué par l'adjoint·e ou la·le vice-président·e à la culture et la personne responsable de la direction des affaires culturelles ; ce duo-là permet de mieux organiser les actions, de les consolider, d'évaluer les situations, d'ajuster la décision, de repérer les besoins et les talents. Cet adage se vérifie amplement à travers notre enquête, mais avec des nuances qui permettent de mesurer la variété des situations locales et le rôle des personnes.

L' élu·e à la culture et le premier magistrat de la collectivité

Le fondement d'une politique culturelle repose en premier lieu sur la qualité de l'alliance entre l' élu·e à la culture et l'édile qui dirige l'exécutif, maire de la commune, président·e de l'intercommunalité, du conseil départemental ou régional. « Il y a deux types d'adjoints, affirme à ce sujet un ancien élu à la culture, ceux qui ont l'oreille du maire, ceux qui doivent ferrailler pour se faire entendre. » C'est que le domaine de la culture a besoin, plus que tout autre, du soutien du premier magistrat de la collectivité. Comment ne pas remarquer ici que l'on n'aura pas tardé à reproduire à l'échelle locale le même schéma que celui qui prévaut à l'échelle des institutions nationales. André Malraux et

Jack Lang ont largement démontré que le lien entre le ministre de la Culture et le président de la République est déterminant pour donner les impulsions majeures à la politique culturelle de l'État. À l'inverse, quand ce lien est distendu, que le ministre manque de poids politique ou de force de conviction ou que le président manque de vision et d'ambition, ce sont toutes les politiques culturelles qui semblent en perte d'élan.

Si personne ne conteste la légitimité d'une politique culturelle publique dans les exécutifs locaux, l'effort qu'elle implique est régulièrement sujet à débat, tension ou incompréhension. D'où l'importance d'un rapport de confiance entre l' élu·e à la culture et le responsable de l'exécutif. Une grande majorité d'adjoint·e·s et de vice-président·e·s attestent que cette confiance est un ingrédient indispensable pour défendre le projet culturel de la collectivité. Plusieurs témoignent d'un « lien de proximité ». Ce lien n'implique pas forcément des échanges fréquents. Ceux-ci sont généralement d'autant plus espacés et structurés que l'on a affaire à une collectivité de grande taille. D'hebdomadaires (dans certains cas), les réunions fonctionnelles ou de secteur peuvent être uniquement mensuelles, voire trimestrielles (en dehors des réunions de conseil). Toutefois, dans les petites communes, on se croise très régulièrement et l'atmosphère peut même être qualifiée d'amicale et de « familiale » entre les représentants de la collectivité.

Beaucoup d' élu·e·s reconnaissent disposer d'une grande autonomie de décision. Cette autonomie peut même concerner l'ordonnancement des dépenses quand le cadre budgétaire est clairement établi et que la règle du jeu est respectée tant par la délégation à la culture que par celle chargée des finances.

L'agenda des maires et président·e·s est si rempli que les tête-à-tête avec leurs adjoint·e·s à la culture peuvent être rares. Certain·e·s élu·e·s à la culture se plaignent de cet état de choses même s'il·elle·s savent pouvoir compter sur le soutien du premier magistrat : « Mes rapports avec le maire sont insuffisants. » constate une

² Cf. M. d'Angelo, E. Friederg et Ph. Urfalino, avec la collaboration de M.-A. Mazoyer, *Les politiques culturelles des villes et leurs administrateurs*, Paris, La Documentation française, 1989 ; G. Ignasse, M.-A. Génissel, *L'administration culturelle des collectivités territoriales. Des acteurs au service des politiques culturelles*, Éditions de l'espace européen, 1991 ; Ph. Dressayre, avec la collaboration de Ph.-E. Goussard, A. Raynaud, préface de J.-P. Saez, *Les directeurs des affaires culturelles des villes*, Observatoire des politiques culturelles, 2002. Cf. également J.-P. Saez, « Directeur des affaires culturelles, une profession au cœur des politiques culturelles », *l'Observatoire hors-série* n° 1, été 2008. *Actes des premières Assises nationales des directeurs d'affaires culturelles*.

élue avec désappointement. La distance de ce dernier avec la question culturelle est imputée à la faiblesse de ce dialogue. Pour pallier ce problème, le texto est devenu un outil d'usage courant pour prendre des avis ou alerter sur un problème. Évidemment, le recours à cette forme directe de correspondance implique en plus d'un rapport de confiance, un *modus vivendi* pour éviter les abus et les interpellations intempestives. Plus rares sont les élu·e·s qui évoquent une méthode de travail permettant notamment une transmission d'informations rigoureuse, évitant des refus ou des négociations compliquées si un dossier manquait de clarté. L'élue d'une grande ville, devenue maire par la suite, indique à ce propos : « *Je ne prenais aucune décision sans une note dans laquelle tout était expliqué.* » Il offrait ainsi de sérieux gages de loyauté et de transparence qui lui permirent de dynamiser constamment le projet culturel local.

Cependant, les grands arbitrages reviennent presque toujours au plus haut niveau. L'existence de relations de confiance entre le premier magistrat et la personne responsable de la délégation culturelle ne signifie pas nécessairement que celui-ci soit féru de culture. Certain·e·s maires conviennent des enjeux que représente le sujet, tout en considérant que c'est un domaine « dépensier ». *A contrario*, quelques-un·e·s en font une véritable priorité personnelle. On a coutume de penser que ce serait plutôt le cas d'élue·s classé·e·s à gauche. Toutefois, plusieurs grand·e·s élu·e·s étiqueté·e·s de droite ou de centre droit considèrent la culture comme un enjeu majeur, non pas seulement pour soutenir l'attractivité du territoire ou le tourisme, mais pour prendre soin du vivre ensemble. La différence entre les uns et les autres pouvant se faire sur des orientations, tantôt plus marquées en faveur de la création contemporaine ici, tantôt plus identifiées à travers le prisme patrimonial là. Mais même cette catégorisation s'avère discutée dans les faits çà et là. Ainsi la création de l'une des premières grandes salles de musiques actuelles en France fut-elle ardemment soutenue par une élue à la culture classée au centre droit sur l'échiquier politique, mais en réalité très indépendante par rapport aux schémas politiques traditionnels.

Que certains sujets fassent l'objet d'une décision au plus haut niveau est généralement considéré comme

normal dans notre système institutionnel qui reproduit au fond, d'échelon en échelon, le modèle centralisé qui caractérise le modèle étatique français, bien que la Constitution stipule désormais que la France est une « République décentralisée »³. Cependant, l'art et la manière permettent d'accepter d'autant plus facilement ce principe. Ce qui importe en pareille situation est la façon dont les légitimités sont respectées. Ainsi, le fait que le premier magistrat s'arroge des prérogatives en matière culturelle peut être un motif de friction ou d'amertume lorsque les décisions sont prises de façon opaque ou brutale : « *Il fait des choix en matière culturelle pour lesquels il ne me consulte pas.* » Un autre élu exprime une plainte voisine à propos d'un président d'EPCI qui « *se réserve tout ce qui concerne le patrimoine [...] On découvre des réunions sans qu'on y soit convié.* » Le cabinet est ici jugé coupable d'interférer et de « mener la danse », autrement dit de passer outre la délégation à la culture. Parfois, on incrimine la Direction générale des services des mêmes excès.

Les sensibilités politiques entre l'élue à la culture et la-le responsable de l'exécutif ont beau être parfaitement convergentes, cela n'empêche pas des désaccords générateurs de déception sur des réalisations ambitieuses. Très investie en faveur d'un projet patrimonial pour lequel elle avait obtenu le soutien de la Drac, l'élue d'une ville moyenne dirigée par la gauche avoue par exemple sa déception de « *ne pas avoir pu convaincre le maire.* » Un tel regret se conçoit d'autant plus que l'on sait l'énergie qu'il faut déployer pour obtenir, aujourd'hui, l'implication de l'État dans le financement de nouveaux équipements.

Sans une confiance mutuelle entre l'édile chargé de la culture et la-le responsable de l'exécutif, aucune politique culturelle ne peut donc s'élaborer. Cependant, comment l'élue peut-il-elle gagner ses galons pour marquer son empreinte sur la politique culturelle ? Pour le maire d'une grande ville, « *la latitude de la délégation à la culture se gagne par le travail. Le travail, c'est de savoir de quoi on parle.* » Le même plaide pour que les élu·e·s à la culture soient plus ambitieux et ambitieuses pour eux-mêmes et elles-mêmes en se projetant dans un possible mandat de maire un jour ou l'autre : « *parce que ce sera une démonstration que cette politique publique est importante dans le portefeuille des pouvoirs.* »

3 Cf. l'acte II de la décentralisation et notamment la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

L' élu-e à la culture entretient-il-elle de bonnes relations avec les autres membres de l'exécutif ?

La question mérite d'être posée, car – c'est une règle d'or du fonctionnement des institutions démocratiques locales à tout le moins – chaque élu-e doit d'abord s'affirmer auprès de ses pairs. Il arrive aussi qu'il-elle doive négocier avec tel ou tel, l'adjoint aux finances en premier lieu qui occupe une position clé dans l'organigramme des collectivités : « *Pour ce qui est de l'adjoint aux finances, tant qu'on ne revendique pas d'augmentation budgétaire spécifique tout va bien* » persifle gentiment le vice-président d'une communauté de communes. Un élu d'une petite ville et d'une communauté de communes de Nouvelle-Aquitaine sait pousser son avantage en s'efforçant de maîtriser les questions budgétaires : « *Je me suis toujours attaché à savoir compter très précisément, notamment pour pouvoir négocier.* » La majorité des élu-e-s à la culture conviennent que les relations au sein de l'exécutif sont « *courtoises, de confiance et solidaires* » ou encore « *plutôt bonnes* ». Certain-e-s les définissent comme « *franches et amicales* » (c'est-à-dire tendues à l'occasion, mais respectueuses), toutes formules qui dénotent une légère réserve sur le diagnostic à porter... La politique demeure une affaire de rapports de force, surtout avec ses plus proches alliés... Évidemment, sauf cas particulier, dans les petites communes où l'on se côtoie régulièrement, le climat est d'abord à l'entraide mutuelle. Cependant, de plus en plus, il arrive que l' élu-e à la culture construise avec d'autres collègues des démarches partagées, transversales, quelquefois même – mais plus rarement – comme on fait de la prose, c'est-à-dire assez spontanément.

De la spécificité de l' élu-e à la culture

Il reste que plusieurs voix regrettent le « manque d'intérêt », voire « l'incompréhension » des collègues face à cet univers complexe et parfois intimidant que l'on appelle « la culture » lorsqu'on l'appréhende de l'extérieur. Cette perception des choses se double d'un sentiment d'isolement au sein de l'appareil municipal, d'où, au moins, l'importance d'une relation de qualité avec la personne qui détient les rênes du pouvoir au sein de la collectivité.

Cependant, la position de l' élu-e à la culture est-elle si spécifique ? Faut-il donner du crédit à l'idée que les adjoint-e-s à la culture seraient plus isolé-e-s que d'autres ? Une observation analogue d'édiles œuvrant dans d'autres secteurs risquerait de mettre en valeur le même constat. À ce sujet, l' élue d'une ville moyenne considère les choses avec distance et réflexivité en affirmant : « *Je ne dirai pas que l'adjoint à la culture est moins isolé que l'adjointe au social ou l'adjoint à l'urbanisme. Tout le monde est dans sa délégation.* » Ce regard empathique permet de relativiser le particularisme de l' élu-e à la culture.

Changer de posture

Pour dépasser les positions de méfiance ou d'indifférence de la part d'autres membres de l'exécutif, l' élu-e à la culture doit savoir déployer des qualités relationnelles qui exigent tact et diplomatie. Une adjointe d'une commune de banlieue, devenue députée après avoir occupé un poste de suppléante, n'hésite pas à se situer sur le registre de la sollicitude : « *Je sais leur rappeler régulièrement que je suis à leur service, les actions culturelles touchant un grand nombre de politiques publiques : enfance, jeunesse, social, économie...* » Cependant, elle ajoute une mise en garde qu'elle adresse d'abord à elle-même, et qui pourrait tenir lieu de conseil à d'autres élu-e-s : « *Il faut veiller à ne pas prendre trop de place.* » On comprend en filigrane que la délégation à la culture est souvent celle de la parole, celle qui s'affirme à travers le verbe, c'est-à-dire des discours argumentés et revendiquant fortement des valeurs humanistes, pour imposer sa légitimité. S'intéresser aux projets de l'autre, en profitant notamment des réunions de commissions associant plusieurs services et délégations, est aussi un moyen d'attirer son attention sur ses propres projets et plus encore de mettre en valeur les interactions positives entre les uns et les autres. Rien ne vaut alors l'expérience concrète, les pratiques d'invitations mutuelles, les visites de terrain en commun, la rencontre avec les acteurs œuvrant chacun à la lisière de l'autre.

Certain-e-s élu-e-s n'hésitent pas à se montrer plus audacieux – plus ambitieux ? – sans craindre de sortir de leur « zone de confort ». Participer à la réflexion globale sur le projet de territoire, en témoignant activement de l'intérêt pour les enjeux portés par les collègues, peut contribuer à modifier les représentations qui entourent la problématique culturelle : « *Quand nous sommes en bureau, je m'autorise à parler de sujets qui ne concernent*

pas ma délégation : je pose des questions aux élus chargés des finances ou de l'économie, je donne un avis sur d'autres thèmes que la culture afin de leur montrer que je ne suis pas uniquement focalisée sur le dernier Goncourt ou le film qui vient de sortir » confie l'élue d'une intercommunalité. Il y a là des éléments de stratégie pour casser l'image hautaine et intimidante prêtée à une certaine culture.

Le contexte, la nature et la taille de la collectivité déterminent aussi des jeux relationnels différents entre membres de l'exécutif. Un vice-président de région remarque à ce propos que la concurrence entre élu·e·s est « *moins féroce politiquement* » au sein des assemblées régionales que dans les assemblées communales.

Parfois, la relation est plus difficile à établir avec les plus proches collègues. Ainsi, il est fréquent dans les grandes villes et certaines métropoles que le champ culturel soit pris en charge par plusieurs délégations : celles des musées, des bibliothèques, de la création artistique, etc. La porosité des dossiers peut ici aussi provoquer des tensions entre les différentes délégations.

De la transversalité

Entretenir des relations de qualité est une condition première pour envisager de travailler en complémentarité et en transversalité. Nombre d'élue·s de régions, de départements, d'EPCI ou de communes reconnaissent que ce n'est pas facile ni évident de travailler à partir de ces principes, quoique l'envie de s'engager dans la voie d'un décloisonnement politico-administratif soit de plus en plus partagée. Un élu d'une grande ville souligne les efforts entrepris et les obstacles : « *On essaie de plus en plus de travailler ensemble... Je trouve que l'on travaille terriblement en silo alors que la société est plus transversale.* » On peut relever dans cette déclaration que la pression de « la société » – à travers laquelle se manifeste, de manière toujours plus sensible, l'interdépendance des enjeux sociétaux – devient un acteur du changement et qu'il est urgent en somme de lui emboîter le pas en adaptant les réponses politiques à cette nouvelle donne. Dans un esprit voisin, une vice-présidente à la culture d'un conseil départemental de l'Ouest, fait un constat tout aussi paradoxal. Bien que son institution soit engagée dans le soutien à des projets culturels de territoire (PCT) – qui, par définition, touchent à des enjeux de différente nature (culture, éducation, emploi, aménagement du territoire,

“ *Le fait de travailler en commission (rassemblant différentes délégations) a permis une meilleure compréhension mutuelle* ”.

tourisme...) – l'élue reconnaît : « *On a du mal avec la transversalité. Ce n'est pas spontané en interne.* » Cette faiblesse d'une culture administrative et politique de la transversalité n'a pas une cause unique. Malgré la prise de conscience de plus en plus partagée qu'il en va de l'intérêt général d'approfondir les interactions entre les actions publiques territoriales, il faut aussi prendre en compte l'impact d'une telle logique sur l'organisation des services, l'inconfort de devoir bousculer des habitudes de travail, le poids et la résistance de la hiérarchie, la crainte d'une dilution du pouvoir dans une gouvernance plus horizontale, le souci de protéger son secteur, la méconnaissance des contraintes d'autres champs professionnels...

L'adjoint à la culture d'une grande ville observe lui aussi des velléités qui vont dans le bon sens : « *On essaie d'être dans la transversalité.* » Mais ne mésestime pas les obstacles : « *On voit que les services sont assez crispés sur ce sujet.* » Outre les motifs évoqués plus haut, on peut faire l'hypothèse raisonnable d'un manque de formation et de méthodologie aptes à fournir des clés pour mieux travailler ensemble et créer un climat de confiance entre les acteurs concernés. Parfois, on fait aussi le constat du caractère chronophage de la construction de démarches transversales. Il convient alors de faire la part des choses pour parvenir à un résultat aussi efficace qu'efficient !

Parmi les conditions qui accélèrent l'invention de projets communs, « *le fait de travailler en commission (rassemblant différentes délégations) a permis une meilleure compréhension mutuelle* ». Une adjointe d'une commune des Hauts-de-France met l'accent sur le rôle de la hiérarchie pour favoriser les échanges entre services. Elle relève une fluidité de la communication entre les services de l'animation, de la culture, des sports, de l'éducation, qui rendent les actions transversales plus aisées et souligne la qualité du travail de médiation du directeur général adjoint (DGA) qui gère cet ensemble de missions. La manière dont la haute administration conçoit sa tâche est tout aussi déterminante dans la réussite de démarches partagées. Les personnalités, l'ambiance de travail, le climat de confiance entre agents jouant sans aucun doute également un rôle déterminant.

De l'intercommunalité

Le développement du cadre intercommunal a fait naître beaucoup d'espoir quant à la possibilité de réformer la gouvernance territoriale. La culture profite-t-elle d'un espace où les enjeux collectifs sont appelés à être gérés autrement ? Le deuxième âge de l'intercommunalité, marqué par la mise en œuvre de la loi dite « Chevènement » sur la simplification et le renforcement de la coopération intercommunale, n'a pas donné de résultats aussi probants qu'on pouvait l'espérer⁴. C'est que, durant cette période, quand ils engageaient une compétence culturelle, les EPCI se sont plus souvent contentés de gérer un ou des équipements culturels que de mettre en œuvre des politiques culturelles de territoire. On peut toutefois mentionner de rares exceptions à cette règle. L'adjoint à la culture d'une grande ville, très investi au sein de l'EPCI se remémore : « *La culture du "tuyau d'orgue" restait très forte dans la ville. De ce point de vue, l'agglomération a servi de laboratoire pour travailler davantage en transversalité.* »

Mais il faut ajouter que ce « laboratoire » a été constamment nourri d'études, de séminaires, de voyages d'étude, d'un travail de sensibilisation des élu-e-s du territoire – quelle que soit leur couleur politique. La période ouverte par la réforme territoriale consécutive aux lois Maptam et NOTRe donne-t-elle lieu à l'avènement de nouvelles dynamiques en faveur de la culture ? Incontestablement, les dépenses culturelles des EPCI ont sensiblement augmenté depuis une douzaine d'années, au détriment de celles des communes du fait des transferts opérés⁵. Cependant, le mouvement est encore inégal et, dans certaines métropoles, on est encore loin du compte : « *La Métropole intervient par défaut en l'absence d'une compétence culturelle* » se lamente un élu. Dans une grande intercommunalité de la région Auvergne-Rhône-Alpes, la compétence culturelle est circonscrite pour l'instant à la prise en charge de quelques grands établissements. Difficile, dans ces conditions, de travailler de façon dynamique avec d'autres vice-présidences. L'élu chargé de la culture tente alors de construire un lien de

confiance avec l'ensemble de ses collègues communaux, et, en premier lieu, avec les responsables des affaires culturelles : « *J'ai fait le tour de tous les adjoints au maire à la culture (il y en a plus de trente). Des relations amicales se sont nouées. L'objectif est de construire une politique culturelle partagée indépendamment de la compétence culturelle métropolitaine.* » Autrement dit, il s'agit d'inventer une politique culturelle métropolitaine par défaut, mais qui pourrait produire des résultats plus inattendus en mobilisant les acteurs du territoire et en les incitant à accentuer leur mise en réseau.

D'autres témoignages d'élu-e-s confirment le résistible développement de l'intercommunalité culturelle. L'Île-de-France est probablement la région où cette progression pose le plus de problèmes. L'adjointe à la culture d'une commune membre d'un EPCI situé au nord de la région admet que les communes du territoire ont « *peu d'habitudes de travail en commun* ». Le caractère purement technique de la compétence culturelle explique et reflète cet état de choses : « *L'intercommunalité se contente de gérer les équipements qui sont sur la commune, mais cela ne génère pas beaucoup de dialogue.* »

Un ancien élu à la culture se souvient combien il est exigeant de vouloir faire avancer la cause culturelle dans le cadre intercommunal : un exercice « *chronophage et énergivore* ». L'une des « recettes » consiste à « *nouer des relations de confiance, car la question n'est pas idéologique* ». Le problème principal auquel il fut confronté est que « *certains élus craignaient de se voir dépossédés de leur rôle culturel* ». Pour lever ces doutes, un argumentaire rationnel ne pouvait suffire. C'est en organisant le partage d'expériences dans des situations conviviales qu'il put convaincre ses collègues de l'agglomération de s'engager dans un projet culturel intercommunal. La lecture publique, socle de base de toute politique culturelle, fut ainsi le domaine autour duquel la discussion s'engagea avec succès. L'idée était simple : étoffer l'offre sur le territoire en créant des lieux adaptés aux pratiques culturelles et de sociabilité d'aujourd'hui, mettre en réseau les collections, permettre à la population de l'agglomération d'avoir accès à toute bibliothèque du

4 E. Négrier, Ph. Teillet, J. Préau, *Intercommunalités : le temps de la culture*, Grenoble, Observatoire des politiques culturelles (OPC), 2008.

5 Cf. J.-C. Delvainquière, Fr. Tugores, *Dépenses culturelles des collectivités territoriales : 9,3 milliards d'euros en 2014*, ministère de la Culture et de la Communication / Département des études, de la prospective et des statistiques, 2017. Cf. également la *Note de conjoncture sur les dépenses culturelles des collectivités territoriales et de leurs groupements* établie chaque année par l'Observatoire des politiques culturelles depuis 2017 [consultable en ligne sur le site www.observatoire-culture.net].

territoire, concevoir une stratégie d'acquisition à plus grande échelle. Depuis lors, grâce à un travail patient, méthodique et déterminé, la compétence culturelle de la Métropole s'est largement étoffée afin de parvenir à un équilibre entre les politiques culturelles communales et celle de l'EPCI.

“ Cela a été compliqué d'étendre la compétence culturelle à l'ensemble du territoire. Heureusement, le président a compris combien c'était structurant. ”

Pour les élu·e·s représentant de nouveaux territoires inventés par la loi NOTRe et issus de la fusion de plusieurs intercommunalités, le défi culturel est immense. Tout est parfois à refaire dans ce domaine. En outre, le redéploiement de la carte intercommunale à partir de 2015 a eu pour conséquence de redéfinir le rôle des départements, des régions et des Drac à l'égard des EPCI. En effet, lorsque auparavant l'un des EPCI disposait de la compétence culturelle et pas l'autre, il devient alors nécessaire de remettre l'ouvrage culturel sur le métier et s'engager dans de longues discussions dans le cadre du nouvel ensemble intercommunal. Confronté à ce problème, un élu d'une communauté d'agglomération d'Auvergne-Rhône-Alpes atteste : « *Cela a été compliqué d'étendre la compétence culturelle à l'ensemble du territoire. Heureusement, le président a compris combien c'était structurant.* »

Il convient de remarquer que la reconfiguration de ces territoires déplace les enjeux de politiques culturelles, dans la mesure où les notions de « centralité » et d'« équipements de référence » perdent de leur substance. Mais comme le président de cet EPCI l'a bien compris, son agglomération aura d'autant plus besoin de culture pour exister et relier ses habitants. Il convient alors d'inventer des projets culturels de territoire davantage basés sur des enjeux transversaux que sur la construction ou la gestion d'institutions classiques.

Cette tendance est particulièrement marquée du côté des communautés de communes installées au cœur de territoires ruraux. On observe, depuis quelques années, un frémissement intéressant en faveur d'une prise en compte de la culture dans ce type de territoire. Celle-ci ne porte plus en priorité sur la construction d'équipements, mais sur des objectifs de fond. Les thèmes prioritaires de travail s'avèrent être désormais ceux de l'éducation artistique et culturelle, de la présence artistique dans les territoires, et de la valorisation du patrimoine local. Cependant, bon nombre de ces nouveaux EPCI, ayant en charge des territoires relativement vastes, commencent seulement à s'organiser pour mettre en œuvre des projets culturels de territoires. La coopération avec les départements (en priorité), le soutien des Drac et parfois des régions constituent des facteurs décisifs pour permettre à ces jeunes intercommunalités de poser les jalons d'une politique culturelle plus innovante quant aux sujets privilégiés et à la méthode, en mettant notamment l'accent sur des objectifs transversaux⁶.

Cet accompagnement prend la forme d'un appui méthodologique pour établir un diagnostic de territoire, d'un soutien à la création d'un poste de chargé de mission, et de moyens d'action dans la durée. Le vice-président à la culture précédemment cité indique, par exemple, que son EPCI bénéficie d'un dispositif d'éducation artistique et culturelle abondé conjointement par le département, la Drac et l'intercommunalité. Ce témoignage confirme un repositionnement de nombreux départements à l'égard des intercommunalités, notamment à partir de la culture, comme nous l'avons déjà constaté au travers de précédents travaux⁷. Quel paradoxe de voir que l'institution – dont la réforme territoriale de 2015 envisageait la disparition, au prétexte d'alléger le millefeuille territorial – tend à être relancée politiquement en apportant son aide et son expertise à ces nouveaux territoires ; alors que, au début des années 2000, après la réforme de l'intercommunalité engagée par la loi Chevènement, nombre de départements concevaient ces nouveaux venus dans l'architecture institutionnelle comme de futurs concurrents, des « chevaux de Troie » qui risquaient

⁶ Cf. V. Guillon, J.-P. Saez, « L'intercommunalité réinvente-t-elle (enfin) les politiques culturelles ? », *L'Observatoire*, n° 54, été 2019, p.15-17 (dossier « La culture à l'âge de l'intercommunalité »).

⁷ J.-P. Saez, « Culture et intercommunalité : les nouveaux défis. Introduction à la démarche de concertation territoriale du Conseil départemental des Côtes d'Armor » [consultable en ligne sur le site www.observatoire-culture.net] ; Cf. *L'Observatoire*, n° 54, été 2019, *La culture à l'âge de l'intercommunalité*. Consulter notamment V. Guillon, J.-P. Saez, « L'intercommunalité réinvente-t-elle (enfin) les politiques culturelles ? » p. 15-17 et Fr. Pouthier « Les projets culturels de territoire dans les intercommunalités » p. 65-68.

d'affaiblir la collectivité départementale ! Les nouvelles régions, compte tenu de leur étendue, ont probablement offert aux départements de nouvelles marges de manœuvre qui permettent à ces derniers, çà et là, de se réinventer. Toutefois, ce repositionnement n'est pas uniforme. Une élue d'une communauté d'agglomération de Normandie estime, quant à elle, que son département a vu arriver ces grandes intercommunalités avec méfiance ; preuve que l'esprit de coopération a encore de belles marges de progression à conquérir.

L'effet transpolitique de démarches transversales

Quels sont les domaines d'action qui s'inscrivent dans des démarches transversales ? Les réponses varient selon les échelles territoriales auxquelles on a affaire en premier lieu. Tel élu de ville met en avant un dialogue fécond entre urbanisme, lien social, éducation et culture. Telle autre se montre disponible au dialogue avec tous les élu-e-s qui le veulent bien : « *l'éducation, le tourisme, le patrimoine, les élus de quartier aussi* ». Cet élu d'une grande ville de Provence-Alpes-Côte d'Azur (Région Sud) évoque le travail complémentaire mené entre éducation, médiation, évènementiel, espace public et culture. On entrevoit, à travers ces quelques exemples, que les sujets mis en interaction sont aussi fonction des grandes orientations de la collectivité et des enjeux spécifiques qu'elle doit relever. Un élu départemental privilégie les relations entre culture, tourisme et mobilité. Un autre collègue fait état de projets à vocation transversale et transpolitique « *puisque les territoires peuvent y être associés indépendamment de la couleur politique de leur exécutif : environnement, tourisme, personnes âgées, culture, jeunesse...* ». La transversalité est donc aussi un enjeu majeur de coopération entre territoires et entre leurs exécutifs. Si elle est lente et complexe à construire, elle peut ouvrir des chemins inédits en dépassant – relativement – les intérêts partisans au profit de l'intérêt des territoires. Au-delà de notre enquête, on peut observer que les régions comme les EPCI – mais sur d'autres problématiques –, étant donné le caractère stratégique de leur mission, disposent d'un potentiel manifeste pour promouvoir les logiques de gouvernance transversale. On trouvera probablement des exemples plus ou moins aboutis dans beaucoup de régions. Ils traduisent la préoccupation de stimuler l'hybridation de compétences et d'enjeux portés par ce

niveau de collectivité. Un élu régional indique à ce propos que sa collectivité cherche à articuler les politiques culturelles avec celles qui ont trait à la jeunesse, aux transports, au développement durable et, dans cette région transfrontalière, aux relations internationales. Cependant, au regard des témoignages collectés et plus généralement des travaux de recherche existants, la marge de progression de stratégies transversales impliquant notamment la culture apparaît encore immense pour les uns et les autres – bien que tout le monde convienne de la nécessité de poursuivre les efforts dans cette direction...

Ainsi, les facteurs qui favorisent la bonne entente entre élu-e-s d'un même exécutif et qui peuvent stimuler des projets communs sont multiples. Ils dépendent d'abord d'une impulsion politique au plus haut niveau, de la volonté de la hiérarchie administrative de définir de nouveaux cadres d'action, d'une gouvernance appropriée prenant appui sur des instances de réflexion collective, d'un portage administratif sans crainte au niveau des services, d'une démarche de formation idoine (tant de l'ensemble des agents que des élu-e-s), de beaucoup de méthodologie, de qualités humaines et relationnelles et d'esprit réflexif (d'évaluation) pour apprécier ce que l'on gagne et ce que l'on perd à travailler autrement, et mieux, ensemble.

L'opposition est-elle un frein aux politiques culturelles ?

Au regard des narrations que nous avons récoltées, si la culture apparaît teintée par des orientations différentes selon que la collectivité est dirigée par une équipe marquée à gauche ou une équipe classée à droite, elle n'est pas, en général, le lieu privilégié de l'affrontement politique, même si elle peut faire l'objet de tensions. L'élue d'une ville moyenne atteste d'une posture partagée par plusieurs de ses collègues : « *Quand j'étais dans l'opposition, je me suis toujours attaché à trouver des consensus sur les thèmes culturels, car il me semble que ces derniers constituent précisément des enjeux pour lesquels des accords inattendus peuvent intervenir.* »

De fait, une majorité de voix au sein de notre échantillon parle de rapports « plutôt corrects », « sans problème » et même constructifs entre majorité et opposition. Une élue d'une communauté de communes allant jusqu'à parler d'« osmose » à ce propos. Ce qui se traduit par le vote

du budget tantôt par l'opposition de gauche, tantôt par l'opposition de droite. Il existe néanmoins des situations plus classiques où l'on fait état de relations respectueuses, de rapports humains de bonne qualité, allant de pair avec un vote opposé au budget de la culture. Il arrive cependant que le débat national infuse dans la politique locale et participe à un « durcissement » des rapports entre un exécutif et son opposition ; une situation décrite avec regret par une adjointe d'une ville de centre droit située dans la périphérie d'une grande métropole.

On peut aussi raisonnablement penser que les élu·e·s que nous avons interrogé·e·s, quelles que soient leurs options politiques, partagent un goût pour la culture et un esprit de tolérance. Cependant, l'actualité des politiques culturelles locales fait état, le plus souvent au niveau communal (mais pas exclusivement), de conflits ouverts. Ils se traduisent parfois par un retrait sensible de l'effort culturel public, par l'éviction ou la marginalisation de responsables artistiques et culturels œuvrant dans le cadre d'un projet soutenu par la collectivité, ou encore par une volonté de mise au pas des acteurs culturels – des bibliothécaires aux artistes – de la part d'exécutifs autoritaires et principalement marqués à droite idéologiquement.

“ Quand j'étais dans l'opposition, je me suis toujours attaché à trouver des consensus sur les thèmes culturels, car il me semble que ces derniers constituent précisément des enjeux pour lesquels des accords inattendus peuvent intervenir. ”

En réponse à notre enquête, les élu·e·s soulignent ainsi que, lorsque le Rassemblement national est présent dans l'opposition, ils se situent systématiquement sur un mode conflictuel, focalisant leurs attaques sur certains sujets : l'art contemporain et les Frac notamment, selon un élu régional. Une élue de centre droit confesse l'« impossible dialogue avec le FN, sauf dans la confrontation. Il faut dire que pour eux, la culture est une perte d'argent. »

La coopération avec les partenaires institutionnels : quelle place pour l'élu·e à la culture ?

Aucune politique culturelle digne de ce nom ne peut s'épanouir sans un large partenariat pour la soutenir. La coopération est en effet un pilier majeur du développement des politiques culturelles locales. À l'origine, c'est cette « ambition partagée » entre État et collectivités territoriales, prenant appui sur des cadres contractuels structurants, qui a donné l'essor que l'on sait à l'aménagement culturel territorial en France⁸. Mais cette œuvre est bien entendu interminable et sa forme ne peut qu'évoluer avec le temps et l'émergence de nouveaux enjeux. Pour permettre l'avènement de nouveaux récits culturels territoriaux, il a fallu que les collectivités inventent ensemble diverses formes coopératives. Le contexte institutionnel a profondément évolué depuis la fin des années 1970, un moment qui sert de repère pour saisir et tracer l'essor des politiques culturelles des villes⁹. Pendant longtemps, l'État a donné le ton de la coopération culturelle. Depuis lors, la France a connu toute une série de mouvements en faveur de la décentralisation et de la territorialisation des politiques culturelles. Comment, dans ce contexte, se présentent les relations entre les élu·e·s à la culture et l'ensemble des collectivités publiques ? Les acteurs culturels locaux ont souvent tendance à « épinglez » la politique de l'État. Comment faut-il interpréter cette propension ? Même si la territorialisation – c'est-à-dire la construction de politiques culturelles à partir de la réalité locale et des objectifs propres aux collectivités – a profondément changé la donne du point de vue des rapports entre État et collectivités territoriales, il apparaît que, pour une large majorité des élu·e·s à la culture ayant contribué à notre étude, les Drac demeurent un partenaire public « essentiel », mais aussi le plus reconnu. Les relations sont fréquemment jugées « bonnes », « fortes » et même « excellentes » par les un·e·s et les autres. Dans le prolongement de ces avis positifs, une élue d'une commune moyenne de Normandie estime la Drac « aidante ».

⁸ Ph. Poirrier, R. Rizzardo, *Une ambition partagée. La coopération entre le ministère de la Culture et les collectivités territoriales (1959-2009)*, Paris, Comité d'histoire du ministère de la Culture/La Documentation française, 2009.

⁹ Cf. G. Saez, *La gouvernance culturelle des villes*, op.cit.

Cette relation a néanmoins une histoire. Le maire d'une grande ville, ancien élu à la culture, rappelle que, durant un temps, le désengagement de l'État « *a fait apparaître les Drac comme des empêcheurs de tourner en rond* », mais que, dans l'ensemble, elles se sont souvent avérées des garanties pour l'intérêt général. Il constate aujourd'hui que la Drac de sa région a permis quelquefois « *l'évitement de batailles territoriales mal fondées* » et qu'elle « *assume finalement un rôle d'ensemblier [des collectivités]* ». Surprenant diagnostic lorsque l'on se souvient que les années 2000 semblaient désigner les régions dans ce rôle¹⁰ ! Sans doute, le contexte local justifie-t-il ce point de vue. Cependant, compte tenu des bouleversements dans l'organisation des territoires ces dernières années, il peut être compréhensible que les Drac soient perçues comme des pôles de stabilité, dont l'intervention ne varie pas au gré du changement des majorités politiques des exécutifs locaux. Ajoutons aussi le fait que les services culturels déconcentrés se sont organisés stratégiquement plus rapidement que les régions après la mise en place de la réforme territoriale de 2015.

Ces appréciations positives sur l'institution Drac sont confirmées par l'élue d'une commune d'Île-de-France. Soulignant les bons rapports entretenus avec l'ensemble des autres niveaux de collectivités, elle fait part de son impression « *qu'il y a un changement d'attitude de la Drac* » (c'est-à-dire une attention nouvelle aux priorités culturelles de la commune).

Le renforcement budgétaire – limité – des Drac ne saurait expliquer à lui seul ce que l'on peut qualifier de changement de perception. Il faut sans doute considérer de plus près l'évolution des critères et des priorités des services du ministère de la Culture en région. Les voici davantage portées à une plus grande considération des territoires, ruraux ou urbains, en déficit de propositions culturelles. Leur engagement en faveur de contrats locaux d'éducation artistique, leur implication dans des coopérations croisées en faveur des projets culturels de territoire susmentionnés, correspondent à un « *changement de pied* », voire de paradigme, qui se répercute dans l'appréciation de leur action – une appréciation également certifiée par divers élu·e·s départementaux·ales. Si ce sentiment des élu·e·s à la culture à l'égard des Drac est largement partagé, des réserves continuent de s'exprimer à leur sujet. Un adjoint

d'une commune francilienne constate des relations peu structurées avec la Drac, tout en la relativisant dans la mesure où les projets culturels de la commune paraissent difficilement éligibles. Une adjointe à la culture des Hauts-de-France formule la même idée avec une sorte de résignation-acceptation : « *Nous n'avons pas de choses qui concernent la Drac, en fait.* » Un collègue d'une commune voisine, tout en se félicitant de la capacité de son maire à avoir accès aux structures nationales, considère que la coopération État-collectivités reste basée sur une inégalité fondamentale : « *Les cadres sont établis de telle sorte qu'on n'a pas beaucoup voix au chapitre. On parle de démocratie participative, alors que la démocratie locale est totalement remise en cause par tout ce qu'on nous prépare.* » Un adjoint à la culture d'une grande ville regrette, quant à lui, que la Drac ne soit pas encore présente pour soutenir les artistes ou équipes émergentes aux côtés de la ville, définissant ainsi une marge de manœuvre à conquérir bien identifiée par d'autres élu·e·s. Dans un tout autre ordre d'idées, un adjoint d'une ancienne capitale régionale estime, avec une pointe d'amertume, que les « *relations avec la Drac se sont distendues depuis l'avènement de la grande région* ». La perte du titre de chef-lieu de région génère une forme de blessure narcissique. La complexité de la région et les distances qu'elle impose permettent de mieux entendre cette remarque. Malgré ces différentes insatisfactions, la Drac demeure une instance de référence qui regagne de la confiance auprès des élu·e·s communaux·ales et intercommunaux·ales dans la dernière période.

Autant les Drac semblent s'être rapprochées des territoires, autant les services centraux du Ministère paraissent très peu accessibles à la plupart des élu·e·s culturel·le·s locaux·ales. Ce constat est-il lié à la nature de notre échantillon ? Celui-ci compte pourtant une variété d'élue·s de grandes collectivités. Faut-il plutôt penser que cette « *distance* » apparente est en fait respectueuse du principe même de la déconcentration qui signifie que l'État est représenté auprès des territoires par les Drac dont il convient de ne pas perturber la légitimité ? On peut aussi bien voir dans cette situation le signe d'une décentralisation plutôt réussie (sauf si la directrice ou le directeur régional·e des affaires culturelles se montre inatteignable...). En effet, à de très rares exceptions, les élu·e·s conviennent n'avoir aucune relation avec « *la centrale* ». [suite p. 40]

10 V. Guillon, J.-P. Saez (dir.) *Actes des assises nationales culture et régions*, Observatoire des politiques culturelles/Association des régions de France, 2013.



Emmanuelle Dormoy

Née en 1967

Maire adjointe de Caen (Calvados, 106 000 habitants),
chargée de la culture et du patrimoine

Que se passe-t-il quand le champ d'activité professionnelle entre en étroite convergence – non sans parfois quelques tensions – avec la nature du mandat politique ?

Pour Emmanuelle Dormoy, consultante et conseillère dans le secteur culturel (notamment auprès de collectivités territoriales), la concomitance entre son métier et son mandat « *peut avoir des impacts problématiques* » : par exemple, l'obligation d'exclure du périmètre de sa profession le territoire sur lequel on exerce son engagement politique. Ou encore un risque d'empiètement du rôle de l'élue sur celui des services. Mais c'est aussi un avantage : l'expérience politique enrichit le métier (et réciproquement). « *Professionnellement, j'étais de l'autre côté de la barrière. Mais j'ai pensé que, peut-être, c'était une autre façon de continuer à porter ce que j'essayais de défendre en tant que professionnelle.* » Donc une complémentarité de vision et d'approche d'autant plus pertinente que la vie culturelle à Caen est d'une extrême densité, au point que – cas rare et remarquable – l'élue chargée du mandat à la culture y bénéficie de la position de première adjointe au maire.

Dans le métier de consultante, la fonction de conseil et la capacité de travailler en équipe – donc de structurer la mise en œuvre des objectifs – sont

essentielles. Pour Emmanuelle Dormoy, ce savoir-faire du travail en équipe se traduit politiquement par d'excellents rapports avec les autres élu·e·s. « *On travaille bien ensemble ; on a cette chance* » confie-t-elle. Une « chance » qui est aussi le fruit (non fortuit) du dialogue et de l'écoute ; ce qu'elle met à profit avec ses très nombreux interlocuteurs, au sein des services comme à l'extérieur. Aussi la conjonction entre conviction et connaissance est-elle plus qu'une coïncidence : « *Même si je ne prends pas du tout la place de mes services et que j'essaie de rester dans mon rôle d'élue, je tiens néanmoins à avoir le maximum d'éléments avant d'arbitrer ou de décider. Je suis donc en lien direct avec les acteurs culturels et proches d'eux. Ils ont tous mon numéro de téléphone et je me rends disponible au mieux.* »

Pour un professionnel, le fait de travailler ici ou là, de conseiller telle collectivité ou telle structure s'inscrit forcément dans le cadre d'une vision globale et d'une conception précise des fondamentaux de son secteur d'activité qu'il s'agit dès lors d'orchestrer différemment en fonction des demandes et des contextes particuliers. Transposée dans le champ des politiques municipales, cette relation entre les principes et leur application concrète correspond à une conscience vive de la portée nationale de toute

“ Professionnellement, j'étais de l'autre côté de la barrière. Mais j'ai pensé que, peut-être, c'était une autre façon de continuer à porter ce que j'essayais de défendre en tant que professionnelle. ”

décision locale, d'une part, et à une réflexion générale quant aux exigences structurelles propres aux politiques culturelles dans leur ensemble, d'autre part.

De ce point de vue, Emmanuelle Dormoy identifie au moins deux nécessités : à l'extérieur, coopérer entre collectivités et, à l'intérieur, être armé-e de ressources en ingénierie suffisantes. Elle regrette certains manques, surtout concernant la coopération : « *Il n'y a pas suffisamment de coopération, alors même que cela devrait être une évidence pour l'optimisation de nos politiques publiques.* » La loi NOTRe a pourtant instauré dans chaque région des conférences territoriales de l'action publique (CTAP), notamment des commissions spécialisées sur la culture... Une « grand-messe » qui, à ce jour, ne fonctionne pas véritablement. « *Il n'y a pas d'instance un peu agile permettant de réfléchir aux orientations, aux décisions, de partager les priorités des uns et des autres.* » Par ailleurs, en matière d'efficacité

de l'action publique, certaines compétences font défaut, par exemple pour obtenir des fonds européens – une dimension qui peut paraître secondaire à beaucoup, mais qu'Emmanuelle Dormoy considère comme primordiale : « *C'est la grande faiblesse des collectivités. On n'est pas suffisamment dotés de moyens humains.* »

Pour autant, cette approche très professionnelle ne réduit aucunement son action d'adjointe à des considérations purement techniques et pragmatiques. C'est avant tout un outil. La cause au service de laquelle il est mis s'avère tout autre. Et cette cause, c'est la culture : « *[...] la nécessité de s'évader, l'imaginaire et le divertissement au sens noble du terme, la réflexion, la prise de conscience, la prise de maturité, la capacité critique... Une nécessité absolue. Cela fait partie de l'humanité et sert l'humanité.* »

Bien entendu, une si haute conception de la culture se heurte parfois à l'incompréhension. « *Au sein des services, il est vrai que de temps en temps tout le monde ne mesure pas ce qu'est exactement une politique culturelle. Il y a un peu une vision "sympathique" qui considère la culture comme de l'animation, toujours à imaginer des "trucs et des machins"...* » Des « trucs et des machins », doublement nourris de savoir-faire et d'ambition politique, qui s'inscrivent au cœur de son mandat de première maire adjointe de Caen. Une ville qui, en 2025, fêtera par la culture son millénaire d'existence.

Vincent Rouillon

Tel n'était pas le cas dans les années 1990 où certain·e·s élu·e·s à la culture parvenaient à trouver le chemin de la rue de Valois. Une ancienne adjointe raconte ainsi que c'est lors d'une réunion au ministère de la Culture qu'elle a pu négocier le cofinancement de la salle de musiques actuelles qu'elle souhaitait implanter au cœur de sa ville moyenne. Aujourd'hui, sans doute faut-il être maire d'une grande ville ou présider un conseil départemental ou régional pour espérer un contact plus direct avec l'administration centrale, voire la ou le ministre.

Quant à l'évolution du cadre général de la coopération entre collectivités au niveau régional, les avis sont partagés. L'élue d'une grande ville fait, comme beaucoup d'autres, le procès des conférences territoriales de l'action publique (CTAP) prévues par la loi NOTRe, qu'elle compare à de « grand-messes » inefficaces. Son espoir est maintenant placé dans les nouveaux conseils des territoires pour la culture, déclinaisons du CTC national au niveau régional. Cependant, la crise sanitaire n'a pas encore permis d'évaluer la pertinence de cette nouvelle instance. Un élu régional s'honore d'avoir su mettre en place un espace de dialogue entre collectivités qui fonctionne depuis 2014, quoique cette plateforme d'échanges ait émergé à la suite d'une négociation serrée. Ce lieu de rendez-vous des collectivités du territoire a vocation à escorter la volonté de la région de devenir un territoire d'expérimentation d'une décentralisation plus poussée en bénéficiant d'une délégation de compétences assurées jusqu'ici par la Drac. Cet espace a déjà un acronyme : on l'appelle le 3CB. Il correspond au Conseil des collectivités pour la culture en Bretagne et réunit région, État, départements, communautés d'agglomération, métropoles et villes-centres. Mentionnons que le sous-bassement de cette initiative suscita beaucoup d'inquiétudes de la part de nombreux acteurs. Ils craignaient, en effet, qu'en dessaisissant la Drac de certaines prérogatives, cela n'aboutisse à terme à son affaiblissement politique et sa capacité à jouer un rôle de médiatrice entre acteurs et collectivités.

L'Europe, horizon lointain

Une institution demeure encore peu présente dans l'agenda des élu·e·s à la culture : l'Europe. « C'est la grande faiblesse des collectivités » diagnostique l'adjointe d'une

Une institution demeure encore peu présente dans l'agenda des élu·e·s à la culture : l'Europe.

grande ville de l'Ouest. Un collègue d'une communauté de communes note à ce sujet qu'il ne se sent pas bien armé pour engager des initiatives dans un cadre européen. Ces points de vue sont très majoritaires parmi les élu·e·s à la culture. Cependant, certaines villes ont su tout de même s'organiser pour présenter des projets européens. D'autres se contentent de prendre appui sur le savoir-faire des opérateurs, porteurs d'événements artistiques internationaux, qui ont appris à travailler avec de multiples partenaires financiers et des dispositifs variés. Mais la route vers l'Europe est encore longue pour beaucoup. Sans formations adaptées, il est illusoire de pouvoir

progresser : « *On n'est pas suffisamment dotés de moyens, de compétences. Des formations seraient ici très intéressantes, aussi pour les élus* » plaide l'élue précitée. Relevons que des cursus sensibilisant aux programmes culturels européens existent

pour les techniciens comme pour des étudiants en master. Si l'on entend bien le souhait qui est ici formulé, il s'agirait d'inventer des formations qui soient adaptées aux élu·e·s, ou qui accueilleraient conjointement DAC et élu·e·s. En règle générale, les élu·e·s n'apprécient guère de se retrouver dans un cadre d'étude mixte avec des professionnels, mais cette prévention n'est pas unanime et certains sujets peuvent se prêter à ce partage, d'autant plus si DAC et élu·e·s de la même collectivité se coalisent dans l'exercice. Retenons que la réussite de projets à caractère européen tient à la capacité d'organisation des collectivités. Le vice-président d'une communauté de communes de Bourgogne-Franche-Comté explique que le développement de projets européens sur son territoire a été rendu possible parce qu'un « *référent Europe existe pour les quatre communautés du pays d'art et d'histoire, [ce] qui permet d'aller chercher des fonds européens* ». Comme le souligne un élu d'une petite commune du Poitou-Charentes, le cadre intercommunal est, en principe, mieux adapté pour investir des programmes européens à caractère culturel. Encore faut-il que les EPCI augmentent leur ambition à cette échelle et se dotent de la technicité adéquate. Les collectivités en ont-elles la volonté ? Une adjointe à la culture se montre grinçante à ce propos : « *La ville ne souhaite pas aller vers l'Europe pour des raisons purement tactiques. Vous savez, nous dit-on, l'Europe c'est compliqué. La ville n'a pas les reins assez solides pour avancer la trésorerie de gros projets... C'est la raison avancée pour justifier l'impossibilité d'aller chercher des financements européens.* » Désabusée, elle ajoute un verdict qui n'a rien de fatal : « *Je ne*

crois pas du tout à cet argument. Je pense simplement qu'on ne sait pas faire. » Recruter des spécialistes des financements européens, même sur appel à projets pour commencer, constitue une piste très pragmatique évoquée par une autre élue. Il est vrai que beaucoup de jeunes, multilingues, ayant acquis un haut niveau de formation ainsi qu'une bonne connaissance des arcanes des programmes européens, ne demandent qu'à faire leurs preuves... Avec un minimum d'encadrement et un brin de vision politique, on peut imaginer qu'ils sauraient emmener des collectivités beaucoup plus loin sur les chemins de l'Europe.

Élu-e et DAC : l'autre binôme gagnant

De notre enquête, comme des nombreuses observations de terrain que nous avons menées, on pourrait tirer la formule suivante : *sans un bon élu à la culture sur lequel compter, le DAC est handicapé. Sans un bon DAC, l'élue à la culture est désarmé.* Quand les deux personnages travaillent ensemble harmonieusement, la politique culturelle du territoire a des chances de mieux se porter, et même de traverser les difficultés sans trop de dommage grâce à la persévérance et la créativité de ce binôme. Mais qu'est-ce qu'un-e bon-ne élu-e à la culture ? Les traits d'un portrait idéal se dévoilent en creux à travers les expériences récoltées : une personne à l'écoute, en phase avec son territoire et curieuse des bruits du monde d'aujourd'hui ; une personne engagée, défendant des valeurs démocratiques, la liberté de création, les acteurs, les agents du service, son budget ; une personne disponible dans son bureau, active dans les instances décisionnaires, présente sur le terrain, sachant aborder son rôle avec discernement, c'est-à-dire distinguer les orientations politiques de son projet (qui relèvent de sa compétence) de la programmation artistique ou culturelle (qui, elle, est du ressort des opératrices et opérateurs). On pourrait de la même façon risquer de définir l'idéal-type de la personne titulaire du titre de DAC : dotée de grandes qualités relationnelles, capable d'aborder les ressources humaines avec tact et clairvoyance ; pourvue d'une bonne connaissance des milieux artistiques et culturels du

territoire, elle est au fait des débats sur les enjeux culturels et leurs fondements, à l'aise avec les problématiques technico-administratives sur lesquelles elle se tient constamment à jour. On l'imagine munie d'un bon sens politico-stratégique, sachant faire preuve de souplesse, de créativité et de fermeté ; médiatrice entre le possible et l'idéal, c'est-à-dire facilitatrice de projets, soucieuse en permanence d'un juste positionnement entre l'élue qui détient l'autorité politique, l'administration et les acteurs culturels.

L'élue et la-le DAC sont donc destiné-e-s à faire équipe. Leur relation est fondée sur l'entente humaine, la recherche d'une certaine symbiose, mais aussi le respect du rôle de chacun. La-le DAC a vocation à jouer le rôle d'éclaireur-euse quant aux enjeux et aux difficultés relatives aux affaires culturelles du territoire. Il-elle accompagne l'élue dans sa décision, mais seul ce dernier ou cette dernière incarne l'autorité politique. Pour la-le DAC, il s'agit de ne pas s'écarter de son statut

L'élue et la-le DAC sont destiné-e-s à faire équipe. Leur relation est fondée sur l'entente humaine, la recherche d'une certaine symbiose, mais aussi le respect du rôle de chacun.

de professionnel-le de l'administration, de se comporter de manière loyale vis-à-vis du politique, sans se confondre avec lui. Cette distinction des responsabilités (administrative et politique) est essentielle pour les deux protagonistes de ce binôme, aussi organique soit-il. Elle est profitable au/à la DAC qui doit savoir garder une juste distance vis-à-vis de son élu-e et se situer dans une relation non équivoque avec les professionnels et les organismes

artistiques et culturels œuvrant sur le territoire. L'élue, de son côté, doit absolument éviter de jouer le rôle de chef du service culturel, voire de programmateur-riche¹¹.

Les élu-e-s qui ont contribué à notre enquête semblent confirmer, avec des nuances et quelques paradoxes, cette analyse générale. Certain-e-s font état de l'absence d'un poste de DAC, compensé parfois par celui d'une personne désignée comme coordinatrice. Ce genre de situation se rencontre dans les petites collectivités – où l'élue est alors à pied d'œuvre pour imaginer, organiser, fabriquer des projets, en recourant à l'occasion aux bonnes volontés bénévoles. On retrouve aussi cette situation dans les nouvelles intercommunalités, en particulier celles qui sont encore peu avancées dans l'élaboration d'un projet culturel.

¹¹ Cf. J.-P. Saez, « Directeur des affaires culturelles, une profession au cœur des politiques culturelles », *L'Observatoire*, hors-série, n° 1, juillet 2008.

“ *Il n'y a pas une culture de gauche et une culture de droite. En revanche, il y a une politique culturelle de gauche et une politique culturelle de droite.* ”

Tous et toutes les élu·e·s travaillant avec un·e DAC insistent sur l'importance de leurs relations, généralement jugées « très bonnes » ou « excellentes », où l'estime mutuelle a toute sa place. Elles sont parfois qualifiées d'« intenses », du fait de la fréquence des échanges, qui peuvent être quotidiens dans certains cas. La complémentarité élu·e/DAC a besoin parfois d'ajustement de part et d'autre. Ainsi, l'élue d'une métropole, auparavant professionnelle de la culture, a fini par comprendre qu'elle devait, pour sa part, « se méfier de sa connaissance du secteur » et « accepter d'interroger sa vision » et ses propres manques. Il lui a fallu quelques semaines pour « sortir d'une certaine confusion entre le rôle de l'élue et celui de la directrice des affaires culturelles », une question d'expérience politique selon elle, car elle entame tout juste son mandat. Plusieurs élu·e·s ont occupé des fonctions professionnelles au sein du secteur culturel précédemment, parfois même en tant qu'artiste. Cette familiarité peut être un atout comme un inconvénient. Tout dépend de la capacité de la personne à se situer dans un rôle totalement différent. « *Savoir rester à sa place* » est le conseil que (se) donne également un élu régional pour qui « *l'élue n'est pas le programmeur. Il n'est pas le directeur de la culture non plus* ». Mais « *savoir rester à sa place* » peut tout aussi bien concerner la personne en charge de la direction de la culture. Un ancien adjoint à la culture d'une grande ville, fortement engagé à gauche, raconte qu'il dut tempérer les ardeurs militantes de son propre DAC, en l'invitant à se montrer moins partisan. À partir du moment où l'adjoint occupa son mandat, il considéra normal de parler avec toutes les parties de la population, y compris la bourgeoisie locale plutôt marquée à droite. Une attitude que le DAC, plus idéologue que politique, avait de la peine à comprendre. L'adjoint explicita sa position avec pédagogie de cette façon : « *Il n'y a pas une culture de gauche et une culture de droite. En revanche, il y a une politique culturelle de gauche et une politique culturelle de droite.* » On appréciera la clarté du propos. Cependant, la réalité demeure parfois plus complexe... Dans une perspective fort différente, une élue s'étonne de la prétention de la directrice du service à s'affirmer « *directrice des affaires artistiques et culturelles* », comme s'il y avait là une exagération

dans la dénomination, source éventuelle d'ambiguïté. On touche ici à un autre débat sur les limites que doivent respecter l'élue comme la personne à la direction de la culture. Si la plupart des élu·e·s évitent d'interférer avec l'artistique, il arrive que tel ou telle d'entre eux·elles s'autorise, du fait d'une passion personnelle, à participer à la programmation. Ce cas de figure ne se rencontre quasiment jamais dans les grandes collectivités. Cependant, certain·e·s DAC de villes petites ou moyennes peuvent avoir une responsabilité de programmation. Dans les plus grandes villes, où certains événements sont organisés en régie directe, les agents du service peuvent être amenés à assurer une programmation artistique, lorsqu'il n'est pas fait appel à un commissariat extérieur. Ce genre de situation est parfois le fruit d'un héritage historique. Elle serait forcément plus problématique si elle impliquait une ingérence plus ou moins insidieuse dans la programmation d'opérateurs indépendants. Bon nombre d'acteurs culturels s'inquiètent moins de ce genre de circonstances que d'une tendance à la municipalisation des activités artistiques qui marginaliserait les opérateurs indépendants. Voici en tout cas une question litigieuse qui mérite d'être examinée de plus près.

L'élue et les acteurs culturels

Pour l'adjointe à la culture d'une ville moyenne de Provence-Alpes-Côte d'Azur (Région Sud), la relation de l'élue avec les artistes œuvrant sur le territoire de leur collectivité « *est notre cœur de métier* ». Le mot « *métier* » n'est pas ici à prendre au pied de la lettre. Nombre de ses collègues partagent ce présupposé. Plus généralement, le rôle de l'élue à la culture prend tout son sens à travers les échanges qui se nouent avec le milieu artistique et culturel. Ces dialogues sont d'ailleurs considérés comme très enrichissants mutuellement. Dans les petites villes et les villes moyennes, les adjoint·e·s à la culture ont tôt fait de connaître les professionnels du secteur, les associations et leurs responsables bénévoles éventuels : « *Dans les petites villes, on est accessible tout le temps* » se plaît à souligner une élue francilienne qui apprécie « *l'opportunité extraordinaire* » de ces contacts. Le contexte est différent dans les grandes villes, compte tenu de la densité et de la diversité des mondes de l'art et de la culture. Les élu·e·s doivent gérer la relation avec les responsables d'équipements municipaux en régie (bibliothèques, musées, conservatoire, centres d'art...), avec celles et ceux qui dirigent un EPCC (une école d'art,

par exemple), un festival ou un grand projet évènementiel, avec divers responsables d'associations culturelles d'institutions autonomes, de compagnies artistiques, etc. Ainsi, une bonne partie du temps de l'élu-e est consacré à recevoir les professionnels, à leur rendre visite sur le terrain, et une autre partie à assurer la présence de la collectivité dans les instances de certains équipements. Une occupation particulièrement chronophage en début de mandat, mais qui doit être assurée au long cours. Il faut considérer que les bibliothèques et les musées, notamment, sont de véritables entreprises en matière d'emploi et de ressources humaines et qu'ils exigent, en plus des projets qu'ils promeuvent, une attention permanente quant à leur fonctionnement. De manière informelle, les déjeuners, les spectacles, les vernissages offrent aussi l'occasion de rencontres vivantes et fort appréciées. Dans les villes qui essaient notamment de rééquilibrer leur effort en faveur de la jeune création, ces rendez-vous peuvent se tenir sur un lieu de résidence qui n'est pas forcément une institution culturelle, mais un tiers-lieu ou tout autre espace affecté à un projet.

En matière de choix culturels, où la question esthétique a sa part, la ligne de crête n'est pas toujours facile à tenir pour les élu-e-s.

Au niveau d'une intercommunalité, les échanges entre la vice-présidence à la culture et les professionnels semblent plus distants, moins fréquents. S'ils sont également sollicités, les vice-président-e-s de département ou de région ont un rapport différent aux acteurs, car ils n'ont pas avec eux la même proximité qu'un-e élu-e de ville. Un élu régional se fixe pour objectif de rencontrer toutes les personnes dont l'action est soutenue par une subvention d'au moins 5 000 euros par la collectivité régionale. Une façon de mieux connaître ses interlocuteurs tout en se donnant l'occasion de faire passer ses propres messages. Mais à ces échelles territoriales, on privilégie la discussion via les réseaux professionnels ou les filières. Une élue départementale se dit soucieuse de travailler en réseau. Cependant, elle n'utilise pas ce terme comme synonyme de filière, mais comme un mode de travail permettant de regrouper les acteurs locaux impliqués dans un projet culturel de territoire. Un élu régional se soucie plutôt de la relation aux filières, précisément parce qu'elles contribuent à faire remonter des diagnostics précieux sur l'évolution de l'emploi dans les secteurs concernés.

Certains nouveaux et nouvelles élu-e-s de municipalités EELV cherchent à rebattre les cartes des politiques

culturelles en bousculant des habitudes (les hiérarchies ?) qui leur paraissent discutables. « *J'ai poussé quelques acteurs et évènements qui n'étaient pas dans le radar des services* » concède cet adjoint d'une grande ville du Centre-Val de Loire. Comme tout autre milieu social, le milieu culturel peut souffrir de ses habitudes et de ses conservatismes. Mais comment agir au plus juste pour que certains talents soient mieux reconnus ? S'il est vrai, comme le soutient un élu, que l'évaluation est un problème dans le champ culturel, il va de soi que cette question concerne aussi la dimension esthétique des projets. Or, la régulation des valeurs de l'art résulte d'un entrecroisement complexe de points de vue (les journalistes, les critiques, les pairs, les publics, les réseaux, le marché...). On ne saurait prétendre qu'il aboutit à des appréciations à coup sûr objectives. Mais il est certain que le politique doit se garder de s'en mêler. En matière de choix culturels, où la question esthétique a sa part, la ligne de crête n'est pas toujours facile à tenir pour les élu-e-s. Face à ce problème, l'adjointe à la culture d'une commune périphérique dit vouloir faire confiance à l'expertise professionnelle de celles et ceux qui ont travaillé cette compétence.

Soutenir l'ancrage des acteurs artistiques et culturels est devenu un principe de plus en plus revendiqué. Pourtant, le seul territoire d'appartenance suffit rarement à permettre aux carrières artistiques et culturelles de s'épanouir. Comment gérer ce paradoxe à partir du point de vue communal ? Appréciant tout l'intérêt de renforcer les relations entre les acteurs attachés à sa commune avec le territoire régional au moins, une élue d'une ville moyenne de la région parisienne encourage leur inscription dans des réseaux professionnels et invitent les agents culturels de la collectivité à prendre leur part dans ce processus en investissant les réseaux existants.

Entre élu-e-s, artistes et acteurs culturels tout se passerait-il comme dans le meilleur des mondes ? Un élu, vieux routier des politiques culturelles, tempère cette impression, tout en analysant ce lien avec philosophie : « *Avec les acteurs culturels, c'était de l'amour-haine, de l'amour vache ! Il faut partir du principe que les artistes sont des gens qui mettent leurs tripes, leur âme, leur sensibilité devant tout le monde. C'est un choix extrême. Donc, ils sont à la fois attendrissants et agaçants. À cause de leur besoin d'avancer en permanence dans leur recherche,*

les relations avec l'élu – qui doit concilier les contraintes – sont de glace et de feu. » Mais comment appréhender une relation aussi affective ? *« Il faut beaucoup d'empathie, beaucoup de relations interpersonnelles. On ne peut pas être dur avec eux si on ne les aime pas profondément, absolument, totalement. Par-delà tout ce qui paraît insupportable chez eux, ils sont tellement indispensables ! On a tellement besoin de leur regard sur la société que le préalable, c'est qu'on les aime d'abord, qu'on les aime sincèrement. »* Écouter les artistes, parler avec les acteurs, les comprendre au plus près de leur intention tout en gardant à l'esprit les raisons qui justifient une politique culturelle publique, n'avoir de cesse d'élargir la relation entre les œuvres et la population et trouver une place à cette dernière dans le débat : telle est la quadrature du cercle à laquelle l'élu·e à la culture est confronté·e. C'est cette tension entre des objectifs spécifiques et complémentaires qu'il s'agit de maintenir, convient une adjointe à la culture. Ce dialogue peut aussi prendre d'autres formes, plus ou moins objectivées dans le cadre de concertations et autres forums.

Comment consulter, coconstruire avec les acteurs et les habitants ?

« C'est là où le bât blesse » convient le vice-président chargé de la culture au sein d'une communauté d'agglomération. Un collègue d'une commune d'Île-de-France concède qu'il s'agit d'un « terrain sur lequel il faut avancer », tout comme son alter ego féminin d'une ville de Normandie qui reconnaît que l'on ne « pratique pas assez les politiques participatives » dans sa commune, en raison de la réticence du maire lors du mandat précédent. Elle estime inévitable de devoir s'y mettre lors du mandat actuel. Au-delà de ces positions ouvertes, mais attentistes sur le fait participatif, les élu·e·s à la culture se disent soucieux et soucieuses de travailler avec les acteurs, d'impliquer d'une façon ou d'une autre les habitants dans la vie culturelle, voire de faire progresser la démocratie participative¹². Toutefois, les témoignages ne convergent pas vers une vision partagée sur les plans conceptuel, politique et méthodologique de ce qu'il convient de faire en la matière. Les un·e·s manifestent des velléités, mais avouent leurs difficultés à concevoir une démarche participative. D'autres font état d'expériences dans lesquelles il·elle·s privilégient la discussion avec les

professionnels. Certain·e·s évoquent des projets concrets, pragmatiques, associant effectivement les habitants à la construction d'un projet culturel d'équipement. D'autres encore, peu nombreux·ses, disent vouloir aller beaucoup plus loin dans l'implication de la population dans la programmation. Un adjoint à la culture d'une commune moyenne de Bourgogne-Franche-Comté, revendiquant clairement son positionnement à droite tout en restant ouvert au dialogue avec la gauche, se déclare très circonspect sur la notion de « coconstruction » des politiques culturelles à laquelle il ne croit pas ; une notion qui pourrait aussi bousculer sa vision plutôt interventionniste du rôle du politique. Cependant, il se veut très incitatif auprès des responsables d'équipements pour qu'ils intègrent un volet participatif dans leur projet. Il n'hésite pas à demander que l'« on imagine des spectacles qui fassent appel à la population avec des résidences d'artistes qui travaillent tout au long de l'année avec madame ou monsieur Tout-le-Monde ». Un élu de centre droit d'une grande ville du Sud ne croit pas à la possibilité et à la pertinence d'une « programmation adaptée à chaque habitant ». Pour faire remonter les attentes culturelles de la population, il s'interdit d'interférer dans la programmation artistique et fait entièrement confiance aux structures professionnelles qu'il sait « très sensibles à l'air du temps » et par là même capables de retraduire dans leurs propositions les souhaits diffus de la population.

Dans une ville de l'Ouest, l'élu à la culture rend compte d'une vision politique à la fois déterminée et subtile sur cette question : « [Dans notre commune] la participation des habitants était dans l'ADN du projet. L'idée du maire était celle de la citoyenneté active (plutôt que de l'initiative individuelle)... Rendre les citoyens acteurs, mais si possible regroupés en association, donc pas à partir de l'initiative individuelle. Quand quelqu'un avait démontré sa capacité à travailler de façon collective sur un projet, il était soutenu. » Ainsi le soutien allait-il à l'innovation par la voie des associations. Le choix d'un adjoint à la culture d'une grande ville classée à gauche se situe dans une veine philosophique proche. Lors du précédent mandat, il a souhaité donner la priorité au « dialogue avec les acteurs culturels et socioculturels », une façon d'élargir la base des échanges et de promouvoir davantage de porosité entre ces divers mondes professionnels. Il était bien question d'inciter à la coconstruction de la politique

¹² Cf. J.-P. Saez, « La coopération peut-elle sauver les politiques culturelles ? », éditorial de *L'Observatoire*, n° 53, hiver 2019.

culturelle et de la renouveler sur des bases élargies. Cependant, le dialogue direct avec les habitants n'a pas été retenu dans cette phase, même si « *la vigilance à ce que les politiques culturelles soient tournées vers les habitants* » était de mise. Au fond, beaucoup d'élus-e-s à la culture – que ce soit volontairement ou par défaut – ont activé des formes participatives avec les acteurs en priorité, à l'instar de cet élu d'une commune en périphérie de Toulouse : « *On crée des liens avec les associations, mais pas trop encore avec les habitants.* »

On sent bien que la question de la démocratie participative n'est pas un sujet facile à appréhender ou à transformer dans les faits. Un élu d'une communauté de communes se réjouit de la création prochaine d'un conseil de développement auprès de son EPCI, conseil par définition ouvert à la société civile. Il n'ignore pas que ce ne sera pas une instance de décision, mais en espère beaucoup quant à l'écoute de la population. On ne peut manquer de faire remarquer ici que de telles instances existent depuis longtemps dans les EPCI. Bien qu'elles aient fréquemment alimenté la réflexion sur la dimension culturelle du territoire et la nécessité de lui faire écho dans un projet intercommunal, force est de constater, en observant l'histoire de l'intercommunalité culturelle, qu'elles ont été rarement suivies dans leurs audaces.

Bien des concertations et autres Assises de la culture ont été organisées dans des villes, parfois des départements et régulièrement dans bon nombre de régions, dès les années 1990, en regroupant les acteurs in situ, en les mettant au travail dans des ateliers thématiques, puis en rassemblant les constats et propositions afin de contribuer à l'évolution des politiques culturelles. D'autres formes prenant appui sur le modèle du forum, ou sur les méthodologies du design des politiques publiques, ont émergé dans les années 2000 et suivantes. La crise sanitaire a conduit à accélérer d'autres modes de concertation territoriale, en utilisant la visioconférence, un outil auquel de nombreux réseaux régionaux, nationaux ou européens ont recours depuis longtemps par ailleurs, mais dont l'usage s'est développé de manière exponentielle depuis mars 2020. L'adjoint d'une commune du Centre-Val de Loire se réjouit de cette innovation : « *C'est la première fois que les gens participaient à quelque chose comme ça au niveau municipal.* » Pour cette ville, elle a concerné 150 personnes, essentiellement des

La question de la
démocratie participative
n'est pas un sujet facile
à appréhender ou
à transformer dans
les faits.

responsables d'associations artistiques et culturelles. On peut imaginer que ce type d'expérimentation continuera de se développer à l'avenir, essentiellement à des échelles supra-communales en raison de ses qualités écoresponsables. On peut aussi faire le pari que cet outil de réunion, compte tenu de sa praticité et du gain de temps qu'il favorise, perdurera aussi à l'échelle des grandes villes, sans que cela ne supplante les contacts directs et leur irremplaçable épaisseur humaine.

Cependant, quelques communes sont allées plus loin dans le processus participatif, singulièrement à travers leur projet de lecture publique. Comme si la bibliothèque (la médiathèque en l'occurrence) s'avérait non seulement l'élément premier de toute politique culturelle, mais aussi celui par lequel s'essaye un renouvellement de la relation à la culture. Une élue francilienne raconte comment le projet de bibliothèque a permis d'impliquer des bénévoles aux multiples compétences, en faisant appel aux bonnes volontés dans la gazette de la municipalité : « *On a eu la surprise de voir une cinquantaine de personnes bénévoles s'impliquer, les unes pour couvrir les livres, d'autres pour mettre à disposition leurs compétences pour l'animation d'ateliers numériques, etc.* » Cette consultation impromptue a eu en outre la vertu de repérer les attentes d'usagers.

La vice-présidente d'une communauté de communes située en Normandie fait part d'une expérience très voisine. L'EPCI, qui a fait le choix de la construction d'une médiathèque de territoire, a voulu privilégier une bibliothèque de type troisième lieu, plurielle dans son projet et très ouverte sur le territoire et ses habitants. L'outil préparatoire au projet fut une étude mobilisant les principes du design des politiques publiques. La population a été largement invitée, dans le cadre d'un *Biblioremix*, à participer à des ateliers destinés à contribuer aux contours du projet de médiathèque sur des thèmes variés. Cette méthode répond à un besoin de participation autant qu'elle l'éveille : « *C'est un peu une révolution, car ce n'était pas du tout dans les usages.* »

Curieusement, alors que le thème des droits culturels affleure implicitement dans les problématiques soulevées par la question de la participation des habitants à la vie artistique et culturelle ou celle de la concertation avec les

acteurs et de la coconstruction des politiques culturelles, il n'est pas explicitement nommé dans les réponses des élu·e·s (relatives aux questions abordées dans ce chapitre) dans les entretiens que nous avons menés. Les élu·e·s de notre échantillon, tout en se montrant sensibles aux problématiques actuelles, se sont ici plutôt attaché·e·s à rendre compte de manière simple et concrète de ce qu'il·elle·s font, de leurs difficultés et de leurs avancées, plutôt que de se référer à un cadre théorique dont il·elle·s s'inspireraient. Cependant, dans le questionnement sur les valeurs, les concepts servant de référents aux politiques culturelles (démocratisation, démocratie culturelle, développement culturel, diversité, droits culturels) sont forcément cités et discutés.

Ainsi, en matière de démocratie participative, chaque collectivité est face à ses responsabilités, libre d'inventer le type d'action qui lui convient éthiquement et qui lui paraît soutenable politiquement. Les formes d'actions mentionnées – plus ou moins nouvelles en réalité – sont un peu partout complétées par une panoplie de dispositifs tarifaires ou de médiation qui conduisent à travailler auprès

de populations fragiles, avec des acteurs du champ social ou éducatif. La médiation comme accélérateur de la participation n'a pas été un thème spontanément abordé par les élu·e·s que nous avons interrogé·e·s. Peut-être faut-il voir là un biais induit par la conduite de nos entretiens. Ce serait l'hypothèse la plus favorable, car la société d'aujourd'hui, traversée de toute part par des transformations profondes – transition numérique, écologique, crise du néolibéralisme, crise de la démocratie représentative –, confrontée sur la longue durée à l'accroissement des inégalités sociales, déstabilisée par une crise civilisationnelle incarnée par la pandémie de Covid-19, a plus que jamais besoin que des liens se reconstituent pour soutenir le « vivre ensemble »¹³, c'est-à-dire le fait de se reconnaître mutuellement comme membres de la société, égaux en droit et en dignité. La culture peut apporter sa part pour relever ce défi. La médiation culturelle joue un rôle nécessaire dans cette perspective. Les médiatrices et médiateurs font partie des professionnels à replacer davantage au cœur du jeu d'acteurs des politiques culturelles. Les élu·e·s à la culture ont le pouvoir de faciliter cette mise en lumière.

13 Il est parfois de bon ton de critiquer cette formule – « vivre ensemble » – soit au prétexte qu'elle est conceptuellement floue, porteuse d'illusions et ne se traduit pas vraiment dans la réalité, soit que les membres d'une société n'auraient pas forcément envie de « vivre ensemble ». Cette critique nous paraît à la fois formelle, légère et dangereuse. Formelle, parce qu'il faut pouvoir traduire comment et pourquoi un ensemble d'individus, de groupes sociaux et de classes sociales font société, malgré leurs différences, leurs divergences et leurs oppositions éventuelles. Légère, parce qu'elle élude la possibilité d'aborder la notion de « vivre ensemble », comme celle de « démocratie » : non comme un absolu défini une fois pour toutes, mais comme une idée jamais achevée, un chemin, un *work in progress* dirait-on en anglais, un objectif vers lequel toute société pacifiée devrait tendre. Dangereuse, car elle ouvre la porte à des raisonnements sectaires, et même séparatistes. Tout comme la notion de « lien social », celle du « vivre ensemble » ne signifie pas que la société n'est pas traversée d'intérêts contradictoires.

3 Les contraintes de l'engagement : la triple vie de l'élu·e à la culture

Mathias Valex

La décision de se lancer dans un mandat culturel relève d'un véritable choix de vie souvent mûrement réfléchi de la part des acteurs interrogés. En effet, bien que la satisfaction soit réelle et entière en fin de mandat, il reste que cet engagement de tous les instants pèse substantiellement sur le quotidien. Une valse à trois temps qui articule – avec son lot de contraintes et de renoncements – vies personnelle, professionnelle et politique.

Vie personnelle et familiale : sacrifices et renoncements

“ Avant de m'engager, on en a parlé mon conjoint et moi. Je lui ai dit : “Cela va me demander beaucoup de temps, du temps pris sur la vie de famille. Est-ce que tu m'encourages à le faire ou est-ce que tu penses que ce n'est pas jouable et j'en reste là ?” Il a été un fort soutien pour moi, il m'a dit : “Vas-y, c'est une expérience tout à fait intéressante, importante, et il faut le faire.” C'est vrai que l'on a vraiment besoin d'être soutenu au sein de son foyer. ”

L'engagement politique déteint au premier chef sur la vie personnelle et familiale. Beaucoup d'élu·e·s interrogé·e·s soulignent en effet que la vie privée pâtit des exigences de la fonction élective au point de les forcer à un certain nombre de renoncements, notamment ceux relevant de la vie de couple et (ou) de famille : « C'est compliqué. Je n'ai pas d'enfant et je n'en ai pas eu à charge non plus. Ma vie de couple s'est stabilisée il n'y a pas si longtemps. Le fait d'avoir été célibataire et sans enfant, a permis cet engagement. » ; « J'ai dû renoncer à être amoureux... Avoir une vie privée, c'est très compliqué. » ; « J'ai des enfants de 21 et 17 ans [...] En 2014, ils avaient six ans de

moins, ils étaient encore jeunes. J'ai toujours fait attention à leur consacrer du temps, plutôt qualitativement que quantitativement d'ailleurs. » ; « J'ai des parents très âgés qui sont de plus en plus en difficulté, et loin d'ici. [...] Je pense que si je n'avais pas eu cette fonction élective, je me serais organisé très différemment et j'aurais été beaucoup plus présent auprès d'eux. » ; « J'ai la chance (et la malchance) de partager ma vie avec quelqu'un qui ne vit pas ici. Je fais donc ce que je veux. Je rentre quand je veux et je n'ai pas d'enfants. Je me donne totalement à mes fonctions et la République en profite très bien. »

Ces sacrifices ont d'autant plus de réalité s'agissant du mandat culturel dont une des particularités tient aux contraintes de disponibilité et à une « extrême présence » aux événements de la vie culturelle du territoire qui se déroulent bien souvent en soirée ou pendant les week-ends : « Un adjoint à la culture est tous les soirs au spectacle ou à un vernissage. C'est un gros travail d'investissement. » ; « La particularité de la culture, c'est aussi que l'on y consacre parfois une partie de ses week-ends. [...] Cela s'étale avec des réunions dans la journée, des événements le soir et des vernissages le week-end. »

Tous ces temps particuliers renvoient non seulement à des moments clefs du calendrier culturel, mais constituent aussi le socle du calendrier social et familial. Une concurrence calendaire souvent difficile à gérer : « Je n'ai quasiment plus de vie familiale. » ; « Mes enfants [...] me reprochaient mon engagement, mais pas de façon véhémente. Ils se sont très bien débrouillés [...]. De temps en temps, ils disaient quand même : “ si tu étais là un peu plus, ce serait bien. ” »

Dès lors, la surcharge de l'emploi du temps, couplée aux exigences de la vie familiale, ne laisse que très peu de place aux loisirs, et c'est cet aspect de la vie d'élu·e à la culture – que l'on pourrait qualifier de « récréationnel » – qui en est le plus affecté. Des activités dont l'évocation

est souvent conjuguée au passé. Ces élu·e·s – à la fois publics et usagers de culture – mentionnent ainsi, non sans ironie, la baisse significative de leurs pratiques et activités culturelles hors mandat : « *Je me suis inscrite à un cours de dessin le vendredi soir et, depuis le début, je n'ai pas pu y aller une seule fois.* » ; « *J'ai renoncé à toute activité personnelle et j'ai arrêté la danse, le théâtre, la peinture, le yoga.* » ; « *J'ai renoncé à mes cours de musique [...]* Et je m'oblige à prendre un abonnement pour être sûre d'aller au cinéma. » ; « *[Ce mandat] a eu un impact sur la vie culturelle que j'avais avant. Ironie du sort : je vais voir beaucoup d'événements, mais pas nécessairement ceux que j'aurais choisis.* » ; « *J'ai arrêté mes propres activités culturelles pour me consacrer à une dynamique culturelle plus large.* »

L'autre type d'activité auquel les élu·e·s renoncent de façon répétée est la pratique sportive qui, dans le meilleur des cas, est fortement ralentie pendant le mandat : « *Je faisais un peu de sport, je n'en fais quasiment plus. Cela prend du temps. Je vais peut-être me remettre au golf, pour essayer de marcher un peu parce que je commence à prendre de l'embonpoint [rires].* » ; « *Et le Pilates que je veux faire le mardi soir, c'est pareil, j'ai dû y aller trois fois depuis la rentrée.* » ; « *J'ai dû abandonner la pratique physique, c'est devenu impossible.* »

Par ailleurs, les élu·e·s, souvent habitant·e·s de la collectivité dans laquelle ils ou elles exercent leur mandat, rapportent une autre difficulté inhérente à leur fonction de représentation territorialisée : celle de la continuité de la mise en scène de soi pouvant générer une certaine lassitude lorsque la présence dans l'espace public concerne la vie extrapolitique. Ce constat s'observe davantage pour les élu·e·s de petites collectivités où l'interconnaissance locale est facilitée. Mais cela peut parfois décourager, comme le souligne cette adjointe au maire à propos des contraintes quotidiennes relatives au « poids des apparences¹ » : « *Le centre-ville est petit, donc quand vous allez faire votre marché le samedi tranquillement, eh bien ce n'est pas si tranquille... [rires]. On ne peut pas non plus sortir en pyjama ! Ni les cheveux pas lavés... Non, ce n'est pas possible, on est toujours en représentation. Certes, cela fait partie de la fonction. Mais, il y a des moments où l'on n'en a pas envie, voilà c'est tout.* »

Cet engagement permanent a des répercussions sur la vie privée. L'adjointe au maire d'une commune bretonne souligne le fait de « *ne jamais cesser de représenter la mairie* » – y compris dans son cercle proche – et avoue avoir ralenti ses sociabilités amicales le temps de son mandat. Elle était en effet souvent interpellée « *en tant qu'élue et non en tant que personne* ». Une situation inconfortable dont elle a fini par s'accommoder en profitant de moments de repli : « *J'ai vraiment besoin de cela. On ne peut pas être en permanence une "personne publique". Ce n'est pas que je devienne asociale, mais ces temps de retrait sont des moments pendant lesquels il n'y a pas de sollicitation.* » Le constat est partagé par un homologue de la région parisienne dont le réseau amical s'est « *clairsemé puisque les gens ne comprenaient pas qu'[il] puisse avoir des priorités face à certains engagements* ». Une ancienne élue municipale du Sud-Ouest abonde dans le même sens en insistant sur la nécessaire attention à l'apparence, mais aussi à une autre dimension de la représentation quotidienne de l'élue dans son territoire : le savoir-être. « *Il faut faire toujours très attention [...] au risque d'être reconnue. Vous ne pouvez pas vous permettre n'importe quoi. [...]* Aussi bien dans votre habillement que dans votre manière d'être. Vous ne pouvez pas avoir l'air exaspéré parce que tout à coup c'est trop lent dans la queue du Monoprix par exemple. Il faut toujours se dire qu'on a un œil fixé sur soi. Et c'est ça la représentation. »

Au regard de ces caractéristiques contraignantes de la vie courante d'un·e élu·e sur son territoire, la compréhension de son entourage proche s'impose comme condition quasi *sine qua non* de l'engagement en politique, du moins pour nos interviewé·e·s : « *Je vis avec une femme non seulement militante, mais également actrice culturelle qui partage totalement mon engagement. Sans cela, ce serait plus compliqué.* » ; « *Ce sont des sacrifices familiaux importants, mais dont on discute. Quelqu'un qui se lance en politique doit, au sein même de son équilibre familial et notamment de son couple, être en concertation. Si ce n'est pas fait, à mon avis cela ne peut pas marcher.* » ; « *Cela m'a coûté beaucoup parce qu'évidemment on n'est jamais là. Donc si l'on n'a pas un conjoint convaincu ou une supportrice déterminée, c'est compliqué. Cela peut créer des tensions.* » ; « *Il y a les enfants et ma femme s'occupe de tout ! [...] Je n'ai pas été très présent...* »

1 À ce sujet, voir J.-Fr. Amadieu, *Le Poids des apparences : beauté, amour et gloire*, Paris, Éditions Odile Jacob, 2002.

Ces contraintes fortes nourrissent ainsi le constat d'une vie publique souvent amorcée sur le tard. En effet, notre échantillon d'élu·e·s interrogé·e·s a un âge moyen de 61,7 ans, ce qui correspond au stade de la vie où la sphère familiale pèse moins sur la vie personnelle et permet plus facilement un engagement dans la vie publique et politique. Une conclusion largement confirmée par les entretiens : « *Mes enfants ont grandi, donc la question ne se pose plus.* » ; « *Quand je me suis engagée, j'avais 53 ans et je n'avais plus d'enfants à charge. Donc évidemment je n'avais pas ce souci-là.* » ; « *Cela pèse aussi sur la vie familiale. Il est préférable de ne pas avoir d'enfants en bas âge. J'ai la chance d'être libéré de mes obligations paternelles. En dehors du plaisir de voir mes enfants de temps en temps, je n'ai pas d'impératifs.* » Comme nous le verrons plus loin, cette question de l'âge interroge le renouvellement des vocations – une des problématiques structurantes de notre analyse – comme le rappelle cette élue d'une petite commune du Val-d'Oise : « *C'est un gros problème pour permettre l'investissement de potentiels élus à la culture plus jeunes.* »

Si la vie d'élu·e local·e à la culture est certes choisie, elle suppose néanmoins de multiples renoncements tacites dans la vie personnelle de ces actrices et acteurs politiques qui ne sont pas rares à exprimer des regrets – « *J'ai renoncé à beaucoup de choses, et à tort, car je pense que je n'aurais pas dû.* » – ou à s'interroger, en fin de mandat, quant à la poursuite de leur engagement. C'est particulièrement le cas d'élu·e·s cumulant différents engagements politiques comme ce vice-président à la culture d'un grand département d'Île-de-France qui, tout en souhaitant reconduire son mandat culturel départemental, remet en question pour le prochain exercice son autre casquette d'adjoint au maire délégué au Tourisme et à l'attractivité du territoire : « *Ce n'est pas facile, je me pose la question. Cela m'a valu quand même deux divorces. Je fais des actions politiques depuis longtemps, donc deux divorces. C'est sympathique, mais à la fin on se pose la question : à quoi bon tout ça ? Je suis en train de réfléchir pour les prochaines municipales, je dois donner ma réponse dans les jours qui viennent, et ce n'est pas fait parce que je ne suis pas sûr de repartir.* »

Vie professionnelle et vie d'élu·e : une articulation (quasi) impossible

“ J'ai vécu deux ans en tant que proviseur, père de famille, grand-père, sportif, président d'une communauté de communes et adjoint de la mairie [...]. C'est impossible ! Au bout de deux ans, j'avais heureusement la possibilité de partir à la retraite, donc je l'ai fait parce que ce n'était plus soutenable. J'avais été frustré de pas mal de choses, et notamment de ne pas pouvoir faire du sport ni d'être en mesure de participer à des activités culturelles (car je n'avais plus le temps). Le métier de proviseur demande beaucoup d'investissement. [...] Je consacrais le lundi à mon mandat d'élu, mais ce n'était pas suffisant. Par conséquent, je n'étais pas un bon élu et je devenais un mauvais proviseur. Il a fallu choisir. ”

La vie professionnelle de l'élu·e à la culture est une autre sphère particulièrement affectée par les exigences de l'engagement politique. Si les modalités du quotidien de mandat diffèrent selon les types de collectivités et de territoires concernés, une très grande majorité des adjoint·e·s et vice-président·e·s que nous avons rencontré·e·s évoquent une activité politique à « *plus que plein-temps* » qui altère non seulement – nous venons de le voir – la vie personnelle et familiale, mais également la vie professionnelle quelle qu'en soit la nature. Ils et elles font ainsi état d'une qualité et d'une activité au travail fortement amoindries par la vie publique et politique. « *Le travail au sein de l'association où j'étais salariée en a beaucoup pâti [...]. Il faut faire des choix malheureusement* » (une chargée de mission culturelle et de communication d'une association culturelle). « *Mon associée fait parfois la tête* » (un commissaire-priseur). « *Dans mon travail universitaire, je consacrais de moins en moins de temps à la recherche* » (un enseignant-chercheur). « *Je me suis aperçu que j'ai renoncé à ma carrière. À partir du moment où j'ai été élu [...], j'ai été moins présent et me déplaçais peu [sur mon lieu de travail], j'étais donc moins actif sur le plan professionnel* » (un ingénieur aéronautique).

[suite p. 52]



Yves Dumoulin

Né en 1955

Maire de Fareins (Ain, 2 200 habitants)

Vice-président de la communauté de communes
Dombes Saône Vallée (Ain, 38 000 habitants),
chargé de la culture, du patrimoine
et de l'économie

La position politique d'Yves Dumoulin est caractéristique de l'univers rural. Il est maire d'une petite commune de l'Ain qui n'a pas de délégation culture, mais propose cependant d'importants événements (une biennale d'art contemporain et un festival de jazz entre autres). Il est également vice-président à la culture de sa communauté de communes. Ici, la volonté politique en matière de culture est portée par l'EPCI, alors que celle-ci relève plus souvent d'une compétence à laquelle les municipalités sont très attachées pour des questions d'identité communale et de visibilité politique.

Dans le cadre de son mandat d'élus et en tant que retraité du secteur bancaire, Yves Dumoulin est également chargé de la vie économique de sa communauté de communes ; ce qui accroît directement sa légitimité d'élus et indirectement celle de son engagement culturel. Son action culturelle bénéficie d'une très grande autonomie et sa double délégation en étend le périmètre à la mesure du projet politique global, en miroir de sa fonction de maire. Horizon culturel et horizon politique coïncident : « *La culture a un rôle aussi important que l'économie. On s'aperçoit qu'elle concerne de nombreux domaines et fait désormais partie du monde économique. Il ne faut surtout pas l'isoler.* »

La plénitude d'une telle responsabilité culturelle entraîne deux conséquences opposées : d'une part, la découverte et l'approfondissement du champ des arts et de la culture et, de l'autre, une mise entre parenthèses de ses inclinations plus personnelles. « *Paradoxalement, j'ai dû renoncer au plaisir de la scène et à mon petit groupe de chansons pour me consacrer à la dynamique culturelle. Je n'ai pas assez de temps pour pratiquer la musique, le chant et la guitare.* »

Cela étant, la charge politique n'est pas sans nourrir son expérience sensible. Sa fonction de facilitateur l'amène à être davantage organisateur qu'acteur : « *Aux propositions de projets que me font les associations, j'aime répondre d'emblée "oui, pourquoi pas ; c'est une bonne idée !" Puis je leur demande ce qu'elles attendent...* » Toutefois, cet engagement lui permet aussi d'entretenir des relations plus personnelles autour des arts et de la culture : « *Il y a les rencontres avec les artistes, des amitiés. Ces liens professionnels ou amicaux sont aussi un enrichissement.* »

Selon Yves Dumoulin, la perspective humaniste prédomine dans la charge de tout élus à la culture. Elle se traduit chez lui par une dialectique qui croise pragmatisme optimiste et une certaine utopie teintée de nostalgie et de révolte.

“ Paradoxalement, j’ai dû renoncer au plaisir de la scène et à mon petit groupe de chansons pour me consacrer à la dynamique culturelle. Je n’ai pas assez de temps pour pratiquer la musique, le chant et la guitare. ”

Au sein même des concertations présidant à son action culturelle, il existe une volonté de « recréer l’esprit de village » entre élu·e·s, professionnels et bénévoles : « décroisonner, pour plus de travail en commun, en favorisant la réflexion partagée, la rencontre ». Une diversification des approches qu’il encourage également en s’appuyant sur les divers profils des personnes : « Il faut compter aussi avec les talents existants parmi les élus. Il y a, par exemple, une chanteuse classique, un acteur, un producteur... Ce qui est plutôt chouette ! Mieux identifier ces talents s’inscrit dans mes intentions. »

Mais la volonté de tirer parti des « capacités » sensibles de chacun va au-delà du seul goût de la rencontre et de la convivialité. C’est sur le chemin de la reconnaissance de la dignité culturelle

des personnes que prend sens l’engagement culturel d’Yves Dumoulin : « La culture doit être transversale et on s’apercevra même, à un moment donné, qu’elle est indispensable... Si l’on arrivait à créer une société où la culture a complètement la main, et si l’énergie créatrice était libérée du travail, du labeur, ce serait un monde meilleur. »

L’enjeu fondamental de son mandat est de démontrer ce qu’apporte la culture aux habitants de son territoire, malgré le peu de cas que peuvent en faire certains. Le rôle de l’ élu·e à la culture est « d’emmener les gens vers ce qui ne leur est pas familier, de casser les idées reçues, d’interpeller – par exemple en mettant une œuvre d’art dans l’espace public. La culture, c’est aussi une question d’ouverture d’esprit, pas seulement d’animation. »

Un rôle guidé par la vive conviction que la culture et les arts changent réellement les consciences, à l’insu même de celles et ceux à qui ils sont adressés et malgré leur apparente indifférence. Ce qui implique un travail de fond, quasi psychologique, où il faut concilier art et animation, conjuguer action pragmatique immédiate et visée à long terme, croiser justification économique et esprit humaniste, entremêler le possible et le rêve. Et, finalement, faire se rejoindre la scène et la salle.

Vincent Rouillon

« Le mandat pèse sur ma vie professionnelle Avec mon mari, on est agriculteurs. [...] Je m'occupe de la comptabilité et de la paie, mais de manière beaucoup moins efficace et dans la précipitation. [...] Ce qui peut mettre en difficulté notre situation. »

Il n'est ainsi pas rare que ces élu·e·s aménagent leur emploi du temps professionnel – quand cela est possible – afin de pouvoir concilier leur travail avec leur vie politique souvent cumulative (plusieurs mandats) et leur vie personnelle. Ces ajustements variés, peuvent aller de la baisse du temps de travail (détachement, mises en disponibilité, etc.) à la retraite anticipée, mais finissent par devenir indispensables au bon exercice d'un mandat culturel, de l'aveu même des enquêté·e·s : *« On est obligés [...] La confrontation entre les obligations politiques et la vie professionnelle est extrêmement compliquée. » ; « Cela peut fonctionner à condition d'avoir des facilités pour réussir à concilier les deux [...] C'est quand même difficile. » ; « La question du partage du temps rejoint celle de savoir si l'on garde une activité professionnelle. »*

Ainsi, lorsque l'activité professionnelle est maintenue à plein temps, les mandats sont parfois mal vécus et peuvent conduire à l'abandon de toute activité publique et politique. C'est le cas de cette élue d'une commune de Provence-Alpes-Côte d'Azur (Région Sud) qui avoue avoir *« passé un mandat à travailler tout le temps : le soir, le week-end, les vacances »*, et qui a décidé de quitter la scène politique locale pour reprendre son activité professionnelle. Ou encore cet adjoint à la culture d'une grande commune de l'ouest de la France qui, après un premier mandat intense, a décidé de quitter son emploi pour exercer pleinement le second et qui aurait souhaité, pour le troisième, poursuivre son activité d'élue tout en reprenant une activité professionnelle. Des *« exigences que le maire n'a pas complètement acceptées »*. D'où un retrait de la vie politique.

Se dégage donc un hiatus entre le souhait idéal de conserver une vie professionnelle pendant le mandat et sa confrontation à la réalité qui se résume à une lutte constante contre le temps et à une recherche illusoire de conciliation calendaire. Cette articulation impossible entre vie élective et vie professionnelle (re)pose alors la sempiternelle question : *« vivre de »* ou *« vivre pour »* la

Cette articulation impossible entre vie élective et vie professionnelle (re)pose alors la sempiternelle question : « vivre de » ou « vivre pour » la politique ?

politique ? Une problématique qui jouit toujours d'une certaine vitalité et qui structure les vécus de mandat puisqu'elle a été souvent mentionnée par des enquêté·e·s, très volubiles à ce sujet lors des entretiens, dans le cadre de prises de position marquées dans un sens (vivre de la politique) – *« C'est toujours le même problème : doit-on payer les élus locaux ? Et, si oui, combien ? Cette fonction élective prend énormément de temps, et, à un moment donné, il faut pouvoir vivre de ce que l'on fait. »* – ou dans l'autre (vivre pour la politique) – *« Je ne pense pas que les élus doivent être des professionnels de la politique, en tout cas pas les élus municipaux. Quand on est député ou ministre, c'est autre chose. Mais pour les élus municipaux, je suis très attaché au fait qu'ils conservent une activité professionnelle. »*

Les termes du débat oscillent ainsi entre les critiques d'un manque de reconnaissance, y compris professionnelle, du statut – et donc du travail – d'élue local·e et les avantages de l'expression idéalisée d'un libre engagement politique, désintéressé et déchargé des contraintes matérielles. Comme cet acteur politique alsacien expérimenté ayant

déjà connu une vie d'élue « professionnel » et qui en pointe les limites : *« J'ai été à un moment de ma vie uniquement élue, [...] je ne vivais que de mes mandats [...] je ne ferai plus jamais cela. C'est un conseil que je donnerais d'ailleurs aux élus locaux : [...] dépendre uniquement de son mandat conduit à faire de mauvais choix. Je l'ai fait parce que c'est un engagement [...], un lieu d'exercice de l'engagement public extrêmement intéressant. En revanche, en*

dépendre financièrement, c'est dangereux parce que cela conditionne des choix. » Cette question interroge donc, d'un point de vue plus général, le rapport de notre société à l'engagement politique – notamment local – et à son inscription sociale.

Enfin, et par voie de conséquence, nous avons déjà souligné la forte proportion de retraité·e·s dans l'échantillon considéré, c'est-à-dire à un stade de la vie où non seulement – comme nous l'écrivions plus haut – la vie familiale est moins exigeante et chronophage, mais également où la vie dite « active » est derrière l'élue. C'est le cas de cet adjoint au maire d'une commune littorale du département du Var, pour qui le travail d'élue à la culture ne représente *« pas vraiment un temps plein, mais pas très loin »*. Ou encore cette retraitée de l'Éducation nationale

“ Quand on est élue avec une délégation dans le même secteur que celui de son travail professionnel, et qu'en plus on est dans un champ professionnel très largement subventionné, il y a forcément des conflits d'intérêts. Cela a eu de vrais impacts sur ma vie professionnelle. ”

et adjointe d'une grande commune du Grand-Est qui a commencé sa vie politique à temps complet après sa vie professionnelle : « Comme je suis retraitée, je suis à temps complet sur mon mandat. D'autres adjoints ou conseillers continuent de travailler à temps partiel. Moi, je suis à 100 %. »

Dans ce contexte, le statut de retraité devient un véritable catalyseur de l'engagement comme l'exprime ce vice-président d'une communauté de communes du département de l'Ain, estimant avoir « de la chance d'être à la retraite » pour exercer son mandat. Le débat sur le statut de l'élu-e local-e, sa représentativité sociale et sa rétribution révèlent donc ici un autre enjeu important de l'engagement : celui du renouvellement des vocations. En témoigne cette élue d'une petite commune du Val-d'Oise qui évoque des difficultés à retrouver un emploi au regard de son âge, mais aussi de son activité politique : « Aujourd'hui, je suis au chômage. Et pour une élue, retrouver du travail à presque 60 ans n'est pas facile [...] Dans la vie d'une élue, l'engagement n'est pas comptabilisé au vu des trimestres valorisés pour la retraite, et c'est un vrai souci. [...] Je pense qu'il faudrait peut-être moins d'élus, mais plus divers, avec un salaire donnant droit à la retraite (parce que c'est une mission importante). Pour qu'il y ait une meilleure représentativité et davantage d'actions menées, il faut pouvoir être présent à 100 %. C'est un métier à apprendre [...] et il est primordial que les jeunes puissent s'investir en politique. »

Évidemment, des exceptions et des nuances existent. En témoigne cet adjoint à la culture d'une commune du Val-de-Marne, comédien de métier, qui bien qu'aujourd'hui retraité consacre encore à son activité professionnelle vingt heures hebdomadaires en sus de sa fonction d'élue, en raison d'une possibilité contextuelle conjuguée à une volonté personnelle – affirmée en amont de son

engagement – de maîtrise et contrôle de son agenda : « Il y a une chose à laquelle je n'ai jamais été prêt à renoncer, c'est à ma vie professionnelle. Je la fais passer avant toute chose. Je ne renoncerai ni à un tournage ni à une pièce de théâtre. Je n'ai jamais considéré ma fonction électorale comme une activité professionnelle. »

Un dernier élément rend parfois difficile l'articulation entre vie électorale locale et vie professionnelle : le potentiel conflit d'intérêts territorialisé suscité par l'appartenance professionnelle et (ou) associative locale. Il arrive régulièrement que le champ d'action publique de la culture recrute en son sein. Dans ce cas d'imbrication problématique, l'activité professionnelle perturbe l'engagement politique et conduit nécessairement à des arbitrages de vie radicaux. Par exemple, cette élue normande consultante dans le secteur culturel qui a dû se résigner à externaliser sa zone d'intervention professionnelle en dehors du territoire sur lequel elle exerce ses fonctions politiques. Cette situation lui a même fait songer un temps à changer de profession : « Quand on est élue avec une délégation dans le même secteur que celui de son travail professionnel, et qu'en plus on est dans un champ professionnel très largement subventionné, il y a forcément des conflits d'intérêts. Cela a eu de vrais impacts sur ma vie professionnelle. Comme je ne pouvais plus travailler sur mon territoire (et il était encore plus grand quand j'étais élue régionale), j'ai dû m'éloigner. Je me suis même posé la question de devoir chercher un travail dans un domaine complètement autre... Ce cadre de coïncidence entre métier et mandat peut représenter un avantage pour l'engagement politique, mais il peut également avoir des impacts problématiques. »

Outre l'activité professionnelle, les engagements associatifs bénévoles dans le champ culturel – souvent aux prémices d'un engagement politique local par les sociabilités culturelles et politiques qu'ils amorcent – peuvent aussi poser postérieurement des conflits d'intérêts locaux au moment où l'engagement dans un mandat culturel se décide. Par exemple, un élu du Calvados a dû renoncer, non sans regrets, par éthique et nécessité légale, à la présidence du centre d'art contemporain municipal qu'il a lui-même créé.

Vie politique et cumul de mandats : arbitrage calendaire et rationalisation du temps

“ J’ai adapté le mandat à mes réalités. Après ce sont des choix. Quand on est à la culture, c’est très chronophage parce que l’on est énormément sollicité et il faut apprendre à dire non. J’ai éliminé plein de choses. Au début, on se dit que c’est politiquement dangereux. Avec le temps, j’ai accepté que mes prises de parole soient plus rares et cette relative rareté leur a donné plus de force. ”

Le quotidien du mandat d’élue est très diversifié. Il est courant que les adjoint·e·s à la culture cumulent plusieurs mandats. Par exemple, un élu isérois, professeur d’anglais dans le secondaire, additionnant différents engagements publics (mairie, département, syndicat mixte) a demandé un mi-temps professionnel dès son premier mandat pour mieux vivre sa fonction : « Pendant trois ans, j’avais le collège, la mairie, le département et le syndicat des Rivières. J’avais quatre métiers [rires]. » Une surcharge de travail confirmée par un autre élu ayant deux mandats en cours – métropolitain et municipal – et affirmant essayer « de ne pas dépasser soixante-dix heures par semaine » pour ses fonctions électives, ou encore un élu municipal et conseiller départemental estimant y consacrer cinquante à soixante-dix heures hebdomadaires. Dans ce cadre, l’importance du mandat culturel par rapport aux autres mandats dépend de l’échelle de collectivité considérée, notamment au regard des compétences dont elle a la charge en matière culturelle, du niveau d’intervention qu’elle permet et du périmètre de la délégation. La répartition entre les différentes tâches du travail de l’élue (réunions, travail interne, représentations extérieures) est alors souvent difficile à évaluer : « Je jongle tout le temps avec les missions. [...] Je suis présent dans des tas d’événements qui ne sont pas totalement liés à mon mandat. J’ai également la charge de l’esthétique urbaine et j’interviens de plus en plus dans l’urbanisme (notamment) où je mets mon grain de sel. »

Les différentes responsabilités politiques des élu·e·s se confondent même parfois dans l’exercice routinier des fonctions électives. C’est le cas de cette élue des Hauts-

de-France qui cumule trois casquettes – municipale, régionale et métropolitaine – qu’elle affirme « mêler allègrement » au quotidien.

Par conséquent, la vie politique plurielle et variée de l’élue à la culture est rythmée au gré des réunions et déplacements qu’exigent la ou les fonctions. Cette injonction à la disponibilité a pour corollaire une inflation de déplacements, alourdit considérablement les agendas et fatigue les organismes : « Au début de notre mandat, un collègue a failli avoir un accident. C’est la glissière de l’autoroute qui l’a réveillé un soir à onze heures et demie alors qu’il rentrait chez lui. Il s’était endormi au volant ! Il était parti le matin vers six heures et demie... Lorsque l’on enchaîne les réunions et les déplacements, eh bien on est épuisé. » ; « Je me déplaçais beaucoup. [...] Avec mon mandat de conseiller régional, les transports étaient devenus quelque chose d’infernal ! » ; « Mon bureau professionnel était à cinquante kilomètres de chez moi et je devais circuler sur les vingt-trois communes rurales du territoire sur lequel j’intervenais. Donc énormément de déplacements. » ; « L’étendue de la communauté d’agglomération génère beaucoup de déplacements (donc de temps de travail). »

La crise sanitaire a permis de modifier les routines délibératives en dématérialisant les réunions et a donné la possibilité, selon certain·e·s élu·e·s, de diminuer les temps de transports et de déplacements tout en assurant davantage de présence aux réunions et donc d’efficacité décisionnelle : « On a pris conscience que l’on n’était pas obligés d’être côte à côte pour travailler. Donc, les choses vont évoluer. » ; « Je pense que l’on va garder les bonnes habitudes de la visioconférence post-Covid. [...] Avant je n’allais pas forcément à l’assemblée générale du festival de la marionnette par exemple. Aujourd’hui, grâce à la dématérialisation d’un certain nombre de process, y compris sur le plan juridique, on peut optimiser un temps de travail : auparavant, soit je ne pouvais pas être présent (et j’étais alors remplacé par quelqu’un des services ou par un autre élu), soit je me déplaçais pour régler des affaires assez formelles et pas toujours très utiles sur un plan opérationnel. »

Cependant, le salut semble surtout reposer sur la capacité de l’élue à maîtriser son agenda. Ainsi, un adjoint au maire provençal regrette que les élu·e·s soient happé·e·s « par un agenda qui prend la majeure partie du temps » et revendique un calendrier non contraint dont il aurait la maîtrise. C’est d’ailleurs pour lui ce qui fait la qualité d’un·e

élu-e : « On n'est pas dans l'obligation de répondre à tout. Un bon élu n'est pas celui qui est partout. » Un important travail de hiérarchisation et d'arbitrage est donc nécessaire, d'autant plus pour une délégation culturelle gourmande en sollicitations, et pas uniquement pour celles et ceux cumulant des fonctions électives : « Il y a un important travail d'anticipation sur l'agenda. [...] Je me concentre sur ma délégation culturelle. [...] Je décoche certaines choses de l'agenda et je prends l'initiative d'appeler l'interlocuteur. [...] Il est important de toujours équilibrer sa présence. [...] Mais cela nécessite une lourde gymnastique. »

Cette maîtrise de l'agenda passe aussi par la capacité de s'imposer des moments de répit : « Il suffit quand même de s'organiser des pauses. [...] De temps en temps, on fait un break. On part deux ou trois jours. » ; « Ce n'est pas très simple, il faut réussir à se dégager des périodes où vous appuyez sur "off" » ; « Oui, les contraintes sont importantes et je pense que c'est particulier à la culture parce que beaucoup de choses se passent soit le soir, soit le week-end et c'est effectivement très prenant. C'est un choix. » Des choix qui relèvent donc de la capacité de l'élu-e à établir lui-même ou elle-même les limites de son agenda et à s'organiser des espaces de liberté. Cette maîtrise varie selon les personnes et les contextes d'exercice de leurs fonctions. À l'instar de cette vice-présidente d'un grand département de l'ouest de la France, également adjointe aux transports et aux déplacements d'une grande municipalité, qui en vient à s'interroger sur la poursuite d'un futur mandat : « Ce sont des périodes de vie à gérer et c'est aussi pour cela que je veux arrêter à un moment donné. [...] J'ai besoin de retrouver un peu plus de liberté parce que ces emplois du temps deviennent lourds. Je ne les maîtrise quasiment pas et je me retrouve en conflit entre plusieurs possibilités. » Les « cumulant-e-s » ne sont ainsi pas rares à vouloir ralentir le rythme dans leur projection pour de futurs mandats : « Je veux bien encore en garder un, mais il faut être raisonnable avec le cumul des mandats si on veut les faire sérieusement... »

Enfin, un dernier élément contraignant, révélé par les entretiens, concerne certaines pesanteurs institutionnelles qui enraient la fluidité du quotidien de travail de l'élu-e local-e à la culture. C'est par exemple le cas de « l'extrême lourdeur du code des marchés publics » qu'un élu du sud-est de la France déplore en soulignant l'effet de découragement qu'elle produit : « C'est épuisant ! Aussi bien en énergie qu'en temps de travail. Des détails complètement hallucinants... Et puis après cela, c'est

épuisant en termes de délais entre l'idée que vous avez et la possibilité de sa réalisation. [...] Il y a des choses que je voulais faire et auxquelles j'ai renoncé, car c'était trop compliqué. » Un constat partagé par un élu francilien qui le regrette à son tour non seulement dans le cadre français, mais également au niveau de l'Union européenne : « Les sources de financement, c'est très compliqué. On passe des heures et des heures avec les services qui passent eux-mêmes des heures et des heures à monter des dossiers, c'est d'une telle complexité aujourd'hui ! [...] On a essayé de constituer des dossiers avec l'Europe, mais alors là c'est une véritable "usine à gaz" ! C'est extrêmement complexe. » Ou encore cette élue de Loire-Atlantique qui en évoque les conséquences sur sa propre gouvernance locale : « On est aussi soumis à ce cadre honteux qui cadenas les dépenses des collectivités de façon révoltante, c'est quelque chose qui pèse lourdement et qui a pesé de façon importante pendant toutes ces années. Je ne peux donc pas dire que j'ai beaucoup de marge de manœuvre. » Le risque est finalement que l'élu-e se sente dépossédé-e de toute logique politique gouvernant son action au profit d'un savoir technique, administratif et opérationnel comme le regrette ce vice-président d'une communauté de communes en milieu rural : « Ce sont les techniciens qui prennent le pouvoir. Cela devient tellement technique qu'il est extrêmement difficile de laisser s'exprimer une logique et une volonté politiques. Aucun élu n'a la capacité de dire : "Attendez, un peu de bon sens quand même ! Arrêtez avec vos imbroglios administratifs !" Que veut le consommateur ? Que veut l'usager ? Que veut le citoyen ? Et quand on est technicien, on ne se pose pas forcément ces questions. »

La difficile relève : sacerdoce stimulant et crise de vocations

L'engagement politique est une « contrainte absolue » dont l'enjeu principal semble être la gestion du temps et le rapport à ce dernier – « Ce sont des contraintes de temps, de disponibilité. Tout empiète sur tout, avec des difficultés de réactivité parfois. » Des contraintes multifactorielles, nous l'avons vu, pèsent sur le quotidien de l'élu-e à la culture caractérisé par une activité interminable qui finit par abîmer, y compris la santé. Une adjointe au maire d'une commune de Provence-Alpes-Côte d'Azur (Région Sud) a, par exemple, terminé les premiers mois de son mandat culturel en *burn out*, tout en insistant sur le fait qu'il était « important de le dire ».

D'autres élu·e·s évoquent également différents problèmes de santé et de fatigue, engendrés par les occupations liées au mandat ainsi qu'à l'absence d'activité physique : « *J'ai eu à un moment un petit souci de santé, une alerte parce que j'en faisais trop.* » ; « *Ce mandat me rend heureuse, en revanche il m'a fait énormément vieillir ; non pas mûrir mais vieillir. C'est vraiment fatigant. Je suis parfois à la limite de l'épuisement, pas psychologiquement (parce que j'ai un moral solide), mais physiquement.* » Ainsi, un autre élu du Sud-Ouest rappelle la nécessité d'activités sportives ou associatives pour ne pas « *y laisser sa santé* ».

Les contraintes rendent donc difficile la poursuite des mandats ainsi que le renouvellement des vocations. En effet, bon nombre d'élu·e·s rencontré·e·s s'interrogent à l'issue de leur mandat culturel eu égard aux sacrifices que la fonction implique – « *Ce sont des sacrifices et c'est pour cela que j'hésite à me représenter.* »

La question de l'âge avancé est souvent mise en avant par les personnes concernées, d'une part pour des raisons personnelles et physiques – « *Un mandat, c'est six ans et à la fin de celui-ci j'aurai 75 ans. J'ai dit à madame la maire que je ne me projetais pas dans un second mandat. Il faut quand même rester réaliste. Je ne sais pas dans quel état physique je serai à ce moment-là.* » ; « *Je ne renouvellerai pas mon mandat de conseiller régional parce que je trouve qu'à 65 ans j'ai autre chose à faire que courir. Et puis mon compagnon commence à trouver que je suis beaucoup dehors. Je n'y arrive pas.* » –, d'autre part pour des questions de rapport générationnel au domaine culturel et à son évolution. Comme ce septuagénaire et vice-président d'un département d'Île-de-France : « *Vous n'êtes plus forcément dans un casting de jeunes premiers. C'est pour cela que je me pose des questions. Je ne veux pas gêner mon maire. [...] Il faut être raisonnable à un moment donné. [...] Les musiques actuelles, j'essaie de suivre, mais ce n'est pas mon truc ! [...] Je ne veux pas être déphasé, je ne veux pas que mon équipe considère qu'elle a de vieux bougres qui ne font que râler.* »

D'autres renoncements naissent de la lassitude liée à un long parcours politique, à l'envie de « passer le flambeau » aux jeunes générations, et à un besoin de s'engager autrement. Une élue normande – militante associative avant d'entamer une vie politique – observe, au bout de trois mandats, que ses liens avec la société civile se sont distendus, engendrant un éloignement et un

essoufflement de la « *puissance de la relation* ». Un autre élu picto-charentais estime qu'« *il est temps d'arrêter* » après un sixième mandat en milieu rural, en souhaitant s'engager différemment au sein du Conseil économique et environnemental de sa région. Il cherche ainsi à se dégager « *des obligations du quotidien* » et à se concentrer sur « *la prospective, le projet, l'évaluation, la réflexion* ». Une adjointe à la culture bretonne pense, quant à elle, reprendre tout simplement une vie « normale » notamment sur le plan relationnel – « *Lorsque j'aurai terminé mon mandat, je pourrai avoir une vie sociale et amicale un petit peu plus normale.* »

La nouvelle génération d'élu·e·s n'est pas non plus épargnée par ces tendances à la défection, à l'instar de cette tout juste quadragénaire qui a « *envie de continuer, mais en faisant attention* ». Elle réfléchit ainsi à changer d'attribution pour une « *délégation moins chronophage* » en attendant des garanties « *quant à l'organisation de l'exécutif* » pour la soulager de certaines responsabilités non réparties « *de manière équitable* ». Néanmoins, elle se pose comme limite de n'exercer qu'un seul mandat supplémentaire en étant particulièrement « *attentive à [sa] vie personnelle et professionnelle* ».

Enfin, quelques élu·e·s mentionnent plus rarement des désaccords politiques comme étant à la source d'un désengagement. Comme cet élu de l'ouest de la France qui n'avait pas, de la part de son maire, « *l'assurance de poursuivre* » puisqu'ils avaient « *des appréciations différentes sur le bilan de mandat* ». Ou encore une élue francilienne qui a apprécié ces relations avec le terreau culturel local, mais qui n'a pas du tout été à son aise dans l'exercice politique qui n'est pour elle « *pas un plaisir* » sur le plan culturel, avec la sensation de devoir toujours « *se battre* ».

Les hommes et femmes politiques rencontré·e·s rappellent cependant que ces frustrations et renoncements, s'ils existent, sont pleinement choisis, et concernent majoritairement des profils d'élu·e·s cumulant plusieurs mandats : « *C'est un choix. Si je veux jouer plus de basse, m'y remettre avec un orchestre, eh bien j'arrête tel mandat.* » ; « *Je ne parlerai jamais de "sacrifice" dans le sens où je l'ai choisi. Contrairement à ce que l'on peut avoir dans un travail salarié, j'ai la grande force de pouvoir me dire que si je juge cela insupportable, je peux partir.* » Une élue rhônalpine souligne même que ce fort investissement « *s'impose si l'on veut exercer son*

mandat correctement, si l'on veut réellement être force de proposition » tout en insistant sur la passion qui anime sa fonction élective.

Ainsi, le pendant négatif de l'engagement politique reste largement compensé, aux dires de ces actrices et acteurs, par l'intérêt porté à la fonction et le plaisir d'exercer un mandat culturel qui transparaît de façon largement majoritaire au sein de notre échantillon : « *Moi j'adore ce que je fais. La culture, je ne me force pas.* » ; « *Cela me passionne, je participe beaucoup, et j'y trouve mon compte culturellement...* » ; « *Mon principal hobby, c'était le domaine culturel. Donc, en fait, je me régale. Je ne renonce à rien, au contraire [rires].* » ; « *J'adore mon travail d'élu à la culture. Je découvre et j'apprends plein de choses ; je me passionne.* »

Les élu·e·s rappellent également la dimension d'apprentissage et de formation suscitée par un tel mandat, comme cet élu du Calvados qui voit en son expérience politique un « *grand apport* » tant individuel que professionnel pour son métier d'éditeur. Il ajoute : « *Quoi qu'il en soit, cela aura été pour moi très enrichissant, y compris sur d'autres secteurs que celui de ma profession. J'ai appris énormément sur l'urbanisme, sur le champ social et plus généralement sur les politiques publiques. C'est très formateur.* »

C'est globalement le constat d'un « *sacerdoce stimulant* » qui émerge des entretiens réalisés. La métaphore religieuse est ici à propos, car elle illustre le dévouement (choisi) que demande un tel mandat ainsi que l'intensité émotionnelle et la passion avec lesquelles l'élu·e vit sa pratique politique. Le terme « *stimulant* » renvoie à la richesse d'une expérience qui, au-delà de la politique, s'avère également culturelle puisque les élu·e·s soulignent souvent le décentrement de leur habitus culturel (goûts et pratiques) permis par le mandat : « *J'aurai eu un mandat extrêmement enrichissant. J'estime avoir grandi durant ces six années d'immersion dans l'univers culturel [...]. Je continuerai à aller au théâtre, je continuerai à aller voir des expositions (ce que je ne faisais pas forcément spontanément). Il m'en reste un vrai regard sensible sur le monde transmis par les artistes.* »

Le plaisir de l'engagement se perçoit également dans les formes de reconnaissance « *symbolique* » dont les élu·e·s bénéficient au cours ou à l'issue du mandat investi : « *Il y a simplement le fait d'être connu et reconnu dans ce que l'on fait, et que l'on essaie de faire bien. Et là, c'est de la satisfaction personnelle.* » ; « *Il y avait aussi une dimension de reconnaissance sociale. Pour moi, qui viens du monde paysan, avec une culture quelque peu méprisée, cela a été une forme de reconnaissance tant pour les cultures que je portais que pour moi-même. Me voici désormais chargée de la culture dans une ville bourgeoise alors même que la bourgeoisie locale abordait certaines formes de culture populaire, comme le folklore, avec mépris.* » ;

« *Beaucoup de gens m'envient. En dehors des élus, nombreux sont ceux qui dans la rue me disent : "Tu dois te régaler..." Ce qui n'est pas faux.* »

Le pendant négatif de l'engagement politique reste largement compensé, aux dires de ces actrices et acteurs, par l'intérêt porté à la fonction et le plaisir d'exercer un mandat culturel.

Et c'est, en définitive, une certaine addiction au « *faire* » qui caractérise ces profils – « *C'est quand même... non pas une drogue, parce que je ne connais pas la drogue [rires], mais une véritable addiction. On est "accro" à l'idée de continuer, d'essayer de faire* » –, à tel point que

l'engagement devient une seconde nature qui se diffuse dans les autres sphères du quotidien de l'élu·e. Pour exemple, cet adjoint à la culture d'une mairie du sud de la France, maître de son agenda, se considérant « *un peu tout le temps en vacances* » et doté d'une totale liberté.

La crise des vocations semble finalement avoir pour principal adversaire la passion de l'élu·e à la culture et ce, quel que soit son âge. Une telle crise appelle une large réflexion sur l'engagement politique local et le statut de l'élu·e. Cependant, dans le champ particulier de la culture, la capacité des élu·e·s à accepter les contraintes de leur charge n'est donc pas à trouver ailleurs qu'ontologiquement, dans l'engagement lui-même. C'est tout le paradoxe de cette mission si particulière. Un élu de plus de 70 ans, dont le premier mandat municipal date de 1983, résume alors parfaitement l'état d'esprit que semblent partager bon nombre d'élu·e·s à la culture par cette formule à l'oxymore évocateur : « *Il faut être fou raisonnablement...* »

4 Ce qui motive les élu·e·s à la culture

Vincent Rouillon

Pour quelles raisons les élu·e·s à la culture s'engagent-il·elle·s dans ce mandat ? On peut distinguer, d'une part, ce qui a trait à la motivation politique au sens large – l'envie d'œuvrer pour l'intérêt général par la voie de l'exercice d'un pouvoir issu du suffrage universel – et, d'autre part, la ou les motivations propres au champ spécifique dans lequel il·elle·s choisissent d'exercer un tel pouvoir.

À l'instar des autres mandats, ces deux aspects ne se confondent pas. Cependant, ils s'interpénètrent plus fortement quand il s'agit de responsabilité culturelle (du fait de la nature transversale de ses enjeux) puisque son périmètre d'action recouvre quasi intégralement celui des maires ou des président·e·s d'exécutifs locaux. « Il faut que les adjoints à la culture ne s'interdisent pas de s'imaginer devenir maire un jour ou l'autre » estime d'expérience un ancien élu à la culture devenu maire d'une grande ville. Cette disposition démontrerait combien la finalité de cette politique publique embrasse l'action politique dans son ensemble : conforter, transformer ou inventer la société dans laquelle on souhaite vivre.

Dans le cas des adjoint·e·s à la culture, il est donc très difficile de discerner ce qui relève en propre de la motivation culturelle. L'élu·e à la santé ou à la voirie peut faire valoir une compétence spécifique adaptée à l'intitulé de son mandat, contrairement aux élu·e·s à la culture – sauf cas particulier. En témoigne la multiplicité des mandats dits « composés » : adjoint·e à la culture et au patrimoine, et à l'éducation, et à la communication, et à la cohésion sociale, et à l'éducation populaire, et à la vie associative, etc.

Pour autant, si les champs d'action des maires et de leurs adjoint·e·s à la culture se rapprochent, leur relation au pouvoir diffère, car ces derniers ne disposent ni de l'autorité (en particulier financière) ni de l'aura d'un chef d'exécutif. L'ambition sera autre et donc la motivation ailleurs. Lorsque l'on interroge les élu·e·s sur leurs perspectives à l'issue de leur mandat, rares sont celles et ceux qui évoquent un projet de carrière politique dans un nouveau domaine ou à une échelle différente. « Je ne suis candidat à rien d'autre qu'à exercer mon mandat. Je ne me sens pas à l'aise dans le monde politique politicien, dans la lutte de places... Ce n'est pas une carrière, c'est un moment. » Sauf exception, notamment en territoire rural où l'interchangeabilité des missions et des fonctions se pratique davantage qu'en contexte urbain, le mandat à la culture se vit comme une finalité en soi. À la différence d'autres mandats, il représente un aboutissement et non un rouage du projet politique. Déjà Churchill, à qui l'on suggérait de financer l'effort de guerre sur les budgets culturels, aurait répondu : « Mais alors, pourquoi nous battons-nous¹ ? » La culture « fait monde ». D'où ce premier constat : il y a autant de motivations conduisant à l'exercice du mandat à la culture qu'il y a de personnes, de personnalités, c'est-à-dire de représentations du monde.

Diversité des motivations

On peut d'emblée faire le constat de la très grande variété des dispositions à l'origine de l'engagement culturel des élu·e·s. Pour les un·e·s, ce sera un passé associatif. Pour les autres, un métier culturel ou une activité professionnelle dont les compétences peuvent être mises au service de la gouvernance culturelle. Pour d'autres encore, une vie d'artiste, une pratique en amateur, un goût prononcé pour les arts et la culture... Parfois le fruit du hasard, d'une

¹ Il convient de rester prudent avec cette citation attribuée à Winston Churchill dont l'authenticité est discutée par le Hillsdale Churchill Project qui ne lui en reconnaît pas la paternité [NDE].

rencontre ou d'une inclination liée à l'éducation reçue : *« Il y a un élément essentiel : j'ai fait mes études chez les Jésuites où la place du théâtre est fondamentale. »* Ou même une attirance pour l'inconnu, comme cet élu, ancien officier de marine : *« Le fait de s'impliquer dans des structures artistiques est ce que, intellectuellement, je trouve le plus intéressant. Parce que c'est ce que je connais le moins. »*

« Il y a autant d'expériences qu'il y a d'adjoints à la culture » note encore le maire ancien élu à la culture. D'où l'impossibilité de dresser le profil type de l'élu·e à la culture, si ce n'est en soulignant le degré de sa motivation : il est très élevé. Et de sa conviction quant à l'importance du mandat exercé : elle est très grande. Une élue, arrivée à la culture par un concours de circonstances, se félicite même d'avoir décidé *« de saisir la chance d'être adjointe dans ce qui est sans aucun doute la plus belle délégation de la ville ! »* Ou encore cette remarque, plus philosophique : *« Il faut considérer la très grande dimension de la culture. Tout être humain, quel qu'il soit, y aspire. Je pense cela depuis toujours. »* Écho plus politique : *« Rien ne serait plus dangereux qu'une ville où la population déciderait de jeter par-dessus bord les politiques culturelles ! »*

Sacrifices et satisfactions

Parmi la diversité des motivations des élu·e·s à la culture, nous retiendrons ici un même désir d'accomplissement qui opère au travers d'un foisonnement de parcours singuliers. Il s'agit alors d'identifier le « carburant » – et non le moteur – qui anime celles et ceux ayant choisi de se consacrer au mandat culturel. Un carburant assez puissant pour en assumer les sacrifices et en apprécier les dons.

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, ce mandat – qui peut s'avérer chronophage – implique de nombreux renoncements : *« Globalement, j'ai renoncé à tout ; honnêtement, c'est un vrai problème »* constate un nouvel élu d'une très grande ville. *« Depuis que j'exerce ce mandat, je ne lis que des choses légères pour m'endormir »* confie son homologue d'une autre capitale régionale. La pratique musicale, notamment, semble ne pas pouvoir coexister avec la charge du mandat : *« Je faisais de la basse. Il y a désormais un peu de poussière sur les cordes. »* ; *« Paradoxalement, j'ai dû renoncer au plaisir de la scène et à mon petit groupe de chansons. »* La pratique sportive en pâtit aussi : *« Pour le sport, j'ai dû arrêter – ce qui est catastrophique. »* Ainsi que la vie

familiale : *« J'ai dû renoncer à faire les devoirs avec mon petit garçon tous les soirs, car je ne suis pas là quand il rentre de l'école. C'est mon mari qui s'en charge, car on ne fait pas les devoirs à vingt heures. »*

Mais la fonction d'élu·e apporte aussi un réel épanouissement : *« Je considère aujourd'hui que je suis quelqu'un de bien plus intéressant que je ne l'étais il y a six ans. Pour moi, ce mandat a été une nourriture intellectuelle et un enrichissement extraordinaire. »* Et aussi cette confiance sur l'apport personnel de la fréquentation des milieux artistiques et de l'exercice de la responsabilité culturelle : *« J'ai vu tant de choses que j'ai acquis un regard et me suis même formé à la vie artistique, c'est ce qui m'a, entre autres, beaucoup plu durant cette période. »*

Du « je » au « nous » : la sublimation politique

Le champ de la culture est si vaste que tous les profils de vie peuvent y préparer, toutes les expériences peuvent le nourrir, tous les savoirs peuvent s'y accomplir, tous les talents s'y épanouir. Après son élection, la fervente lectrice devient organisatrice d'une politique de la lecture publique, l'urbaniste-paysagiste concepteur de la vie de la cité, le chanteur amateur passeur de l'imaginaire partagé, la militante associative activiste de la cohésion sociale, le banquier féru d'art opérateur du développement territorial par la culture, l'historien émancipateur de la vie symbolique... En « politisant » des énergies singulières – inclinations subjectives et (ou) qualifications objectives –, la motivation des élu·e·s à la culture adopte des formes diverses, mais toujours selon un même schéma de déplacement du « je » au « nous ».

Ces sources différentes se croisent, se combinent en chacune et en chacun, faisant (presque) toujours de ce mandat une « grande affaire » – tant il mobilise l'intégralité des dispositions des élu·e·s – de sensibilité, d'amitié, de connaissance, de savoir-faire, de conviction... Comme en témoigne un élu à la fois artiste professionnel, militant de l'éducation populaire et attaché parlementaire : *« Je vis en permanence de la culture et de la politique, et tout est constamment imbriqué. »* Ce n'est que considérées ensemble que les diverses motivations permettent de rendre compte de la force de l'engagement des adjoint·e·s à la culture. Nous en distinguerons quatre : esthétique, professionnelle, associative, politique. [suite p. 62]



Sylvie Troitin

Née en 1959

Maire adjointe de Bompas (Pyrénées-Orientales, 7 500 habitants) aux associations culturelles et au service de tous

Petite ville des Pyrénées-Orientales, située entre la Méditerranée et le bassin de vie perpignanais qui constituent ses deux atouts majeurs, Bompas s'inscrit dans la vaste communauté urbaine de la métropole de Perpignan Méditerranée – 36 communes pour 270 000 habitants (la vice-présidente à la culture est la maire de Bompas, Laurence Ausina). Cela lui assure dynamisme économique et attractivité résidentielle. La proximité de la côte méditerranéenne ensoleillée est également le gage d'un développement touristique encore en devenir. Ce à quoi il faut ajouter un potentiel patrimonial remarquable lié aux origines mêmes de la ville située sur l'ancien tracé de la *via Domitia* qui reliait dans l'Antiquité l'Italie à la péninsule ibérique, d'où est issu notamment un trésor de monnaies gauloises et romaines découvert en 1910.

Dans ce cadre pourtant favorable, la vie culturelle a été quelque peu délaissée : « *Dans un projet politique municipal, la place de la culture témoigne, à mes yeux, du dynamisme d'une commune et de sa capacité à se mettre en valeur. Jusqu'à présent, cette dimension de la politique locale a été peu présente en tant que telle.* »

Aujourd'hui, la dynamique est lancée et s'appuie sur une orientation expressément transpartisane : « *Toutes les sensibilités sont représentées au*

conseil municipal. Nous nous sommes présentés sans étiquette politique, sur une liste citoyenne pour le renouveau de Bompas. » L'évolution et la continuité se confirment : l'actuelle maire a été adjointe à la culture de la majorité précédente quand Sylvie Troitin siégeait alors dans l'opposition. Le renouveau de Bompas passe ainsi par une mise en commun des ressources. L'intitulé – peu courant – de la délégation le traduit d'ailleurs très précisément : maire adjointe aux associations culturelles et au service de tous.

Une politique au service de tous... C'est la mission même du politique, et c'est à la maire adjointe à la culture que revient la charge de la symboliser. Si cette incarnation du projet politique dans le projet culturel constitue une option souvent développée par de grandes agglomérations (telles les cités historiques dotées d'un puissant réseau d'équipements culturels), elle est plus rare pour une petite ville. Sylvie Troitin fait remarquer que ce sont les associations qui constituent la ressource principale de Bompas. Elle affine son ambition politique à son engagement citoyen : « *Cela fait déjà plus de trente ans que je participe à la vie associative de Bompas.* » Le projet culturel de son mandat figure ainsi son implication : inaugurer sur un même lieu une Maison des associations et un centre culturel.

“ Dans un projet politique municipal, la place de la culture témoigne, à mes yeux, du dynamisme d’une commune et de sa capacité à se mettre en valeur. Jusqu’à présent, cette dimension de la politique locale a été peu présente en tant que telle. ”

Tout cela est neuf, comme l’est la découverte de la puissance de vie démocratique, de bien-être social et de fierté citoyenne de la culture. À la question « on dit parfois que la présence de vie culturelle redonne un sentiment de fierté... Est-ce le cas à Bompas ? », la réponse retentit sans ambiguïté : « C’est bien ce que je ressens. Ma priorité est de faire de Bompas une ville culturelle. »

Il faut toutefois des moyens financiers et humains. À Bompas, il n’y a ni directeur des affaires culturelles ni services municipaux dédiés à la culture. Le chemin pour mettre à profit cette nouveauté sera donc autre et un tout premier budget spécifique dédié à la culture sera établi. Une participation citoyenne, fédérant les énergies des habitants et orientant des structures sociales vers la culture, permettra au Point information

jeunesse de recueillir les idées et au Point d’accueil solidarité de les coordonner. Les souhaits et les projets seront ensuite relayés auprès de la mairie.

Si la crise sanitaire a compliqué le début de mandat de Sylvie Trotin, elle lui a cependant permis de mesurer l’attente des habitants. Cette dernière est incontestable, comme en témoigne le succès des rendez-vous festifs des Mardis de Bompas – animations culturelles organisées malgré (et à cause de) la crise lors du premier déconfinement de l’été 2020. Mais quelle est la nature de cette attente ? « Même si je ne sais pas s’il s’agit d’une attente de culture à proprement parler, il y a une impatience à être ensemble et à se retrouver. »

À l’image du défi qu’ont à relever de nombreuses petites villes face à la densité des enjeux culturels, celui de Sylvie Trotin est triple : incarner le projet politique dans le projet culturel, coordonner la dépense sociale aux enjeux culturels et transmuier le désir de fête en plaisir d’art et de culture. Une piste, peut-être : envisager un projet culturel commun avec d’autres villes de la communauté urbaine, en commençant par celles adhérentes à la FNCC (fédération que la commune vient de rejoindre pour inaugurer sa nouvelle volonté politique). « Pour le moment, tout est encore à l’étude... » convient Sylvie Trotin, qui ajoute : « D’un point de vue culturel, tout est nouveau à Bompas ! »

Vincent Rouillon

La motivation esthétique : de la sensibilité intime au partage symbolique

“ Il se trouve que moi, j'avais été assez active sur le territoire avec le théâtre amateur... Je me suis mise au piano. Je fais également du chant et de la danse traditionnelle. J'ai aussi dans mon milieu familial plusieurs artistes plasticiens et une fille comédienne. Mon mari peint ; moi, je fais de la politique [rires]. ”

Nombre d'élue·s expriment un penchant artistique et esthétique dont il·elle·s ont su tirer avantage en convertissant leur sensibilité en émotion partagée. Ce processus prend deux formes : celui qu'opère l'artiste (professionnel comme amateur) et celui que vit l'amateur d'art qui apprécie singulièrement, mais applaudit collectivement : « *J'écoute en permanence de la musique. J'étais impliqué dans un festival de jazz, en tant que bénévole. J'ai toujours porté beaucoup d'intérêt à la culture, à tout ce qui est musique, concerts, théâtre, expositions... Petit à petit, j'ai aussi appris à découvrir l'art contemporain.* » ; « *J'ai fait partie d'une troupe de théâtre et, sur une autre commune, d'une troupe de comédie musicale. Pendant une vingtaine d'années, j'ai participé à des concerts ou des spectacles. Dans ma jeunesse, avec des amis, j'avais même pris part à des animations musicales dans des Ehpad. Donc un passé de scène.* »

Pour les élu·e·s à la culture dont c'est la motivation première, le « saut » politique tient à l'élévation du plaisir esthétique en valeur sociétale. Avec deux approches, différentes quoique complémentaires. Pour les un·e·s, promouvoir la valeur du plaisir et de la connaissance esthétiques sera la source de l'épanouissement personnel des citoyens et de l'intégration sociale dont toutes et tous doivent pouvoir bénéficier : « *C'est un facteur de développement personnel avant toute chose.* » Pour d'autres, la valeur du plaisir et de la connaissance esthétiques agira comme un outil pour se réapproprier une liberté confisquée par l'ordre social : « *C'est un vecteur de transformation sociale et d'émancipation individuelle.* »

Dans les deux cas, la motivation esthétique ou artistique va toujours de pair avec un intérêt particulier pour les artistes et les acteurs culturels avec lesquels se nouent des liens de grande proximité, voire d'amitié, doublés d'un fort sentiment d'empathie. Deux témoignages : « *Il ne faut pas oublier – et ça je l'ai appris chemin faisant – que les artistes sont très sensibles à l'intérêt que nous portons tant à leur travail personnel qu'à leur esthétique et que notre absence peut parfois être mal interprétée.* » ; « *Il faut aimer les artistes parce qu'ils sont extrêmement inquiets [...] et il faut savoir les comprendre et leur parler.* » Donc une attention portée aux personnes plus qu'à la communauté.

Question : quelle est la nature d'une impulsion politique fondée sur la motivation esthétique ? En socialisant le plaisir d'une relation singulière aux arts et à la culture, la motivation esthétique multiplie les bien-être personnels sans pour autant susciter un projet véritablement collectif. Considérée seule, son impulsion resterait en-deçà d'un engagement proprement politique, plus individuel que collectif.

La motivation professionnelle : du savoir-faire au « savoir-gouverner »

“ J'ai demandé à être chargé de la culture – ce qui était important pour moi – car c'était là que [en tant que fonctionnaire de l'État culturel décentralisé] je pouvais apporter quelque chose grâce à ma connaissance du milieu culturel et de son fonctionnement. ”

Même si les métiers les plus divers peuvent être représentés, nombre d'élue·s qui optent pour le mandat culturel et (ou) sont choisi·e·s pour l'exercer peuvent faire valoir une compétence professionnelle dans le domaine de la culture : directeur·rice des affaires culturelles, directeur·rice d'agence (régionale ou départementale), d'institution culturelle (scène nationale, musée, services du patrimoine ou d'archéologie, etc.), fonctionnaire territorial·e ou de l'État... Ou même encore dans des secteurs où les enjeux culturels sont transversaux : enseignant·e de l'Éducation nationale (forte proportion), universitaire (en économie, géographie, histoire,

informatique ou communication), juriste, architecte, urbaniste, paysagiste, etc. : « *Je suis économiste de formation. À l'issue de celle-ci, j'ai occupé trois postes. Le dernier était celui de responsable des études régionales pour l'Insee [...]. J'ai une certaine facilité à extraire une analyse des conversations et des situations.* » ; « *Cela vient d'une appétence, mais aussi de mon parcours professionnel : j'ai travaillé pendant quinze ans dans une bibliothèque.* » ; « *L'engagement politique a toujours été un choix et la culture une évidence parce que c'est mon centre d'intérêt et aussi mon métier.* »

« *Chaque élu a sa propre plus-value et la met au service de sa politique* » constate une élue travaillant dans la communication. Il faut noter que la motivation professionnelle peut parfois être esthétique. C'est en effet le cas d'élu-e-s artistes eux-mêmes ou encore de celles et ceux travaillant dans les métiers culturels. L'une est peintre ou musicienne, un autre pratique le théâtre en amateur, est commissaire-priseur ou ancien directeur de scène nationale, ancienne membre du cabinet d'un ministre de la Culture ou directrice d'une Drac... En faisant de sa passion un métier, l'artiste devenu élu-e à la culture a déjà en partie réalisé, en amont de son mandat, le chemin qui relie une inclination personnelle à une validation collective. Le passage au politique constitue donc non pas un changement de nature du « je » au « nous » mais un changement de degré allant du « nous professionnel » au « nous politique », d'un savoir spécialisé à un engagement au service de l'intérêt général.

Cependant, le passage de la légitimité d'un savoir-faire à un « savoir-gouverner » – lequel ne relève pas d'une connaissance, mais d'un pouvoir – ne va pas de soi. Endosser la position d'élu-e et parvenir à se détacher d'une attitude de professionnel est l'une des problématiques les plus délicates à laquelle sont confronté-e-s les adjoint-e-s à la culture chez qui la motivation principale repose sur la proximité des modalités d'exercice de leur métier avec les tâches incombant à la charge. Et, tout particulièrement, ne pas empiéter sur le travail des agents territoriaux et autres gens de métier avec lesquels ils ou elles seront amené-e-s à collaborer. Ce que confirme ce témoignage quant à la collaboration entre responsable du service et agents municipaux : « *C'est ce qui a été compliqué pour moi, du fait de mon passé professionnel. J'avais jusqu'alors été en situation de décider et il a fallu que j'apprenne à ne pas confondre le rôle d'élue et celui de directrice du service culturel. Je reconnais avoir fait quelques maladresses et*

erreurs. » En écho, ce principe : « *Le sujet n'est pas de choisir : ce n'est pas à moi de le faire, mais c'est à moi d'orienter.* » Ce conflit latent entre mandat et métier révèle que le savoir-faire professionnel n'est pas une motivation suffisante menant à la responsabilité politique culturelle.

Question : quelle est la nature d'une impulsion politique fondée sur la motivation professionnelle ? La transposition d'un savoir-faire dans l'orbe de la gouvernance politique permet à une politique culturelle d'accroître les moyens et l'efficacité de cette dernière. Mais considérée seule, son impulsion resterait essentiellement gestionnaire, orpheline d'une réelle finalité politique.

La motivation associative : du goût des autres à celui de tous les autres

“ J'étais membre d'une association qui, à l'origine, était une compagnie professionnelle, mais dans un projet d'éducation populaire, donc ouverte également à des amateurs. [...] J'avais aussi un peu fait le tour de l'engagement associatif. J'avais bien compris qu'il y avait un autre niveau... ”

Nombre d'élu-e-s interrogé-e-s sur leur principal outil pour la mise en œuvre de leur projet citent au premier chef le tissu associatif : « *J'ai toujours été militant culturel. [...] J'ai été élu président de MJC. J'ai été mêlé à toute cette aventure de l'éducation populaire, très engagé dans cette mouvance-là.* » ; « *C'est tout simplement par la voie associative [que je suis arrivé à ce mandat] puisque j'étais chargée de mission culturelle et également de la communication au sein d'une association que j'avais moi-même créée.* » ; « *Je m'occupais d'associations et j'ai pensé que, pour agir, le meilleur moyen était d'être élu.* » ; « *Ma conscience politique procède avant tout d'une implication citoyenne dans la vie associative, en lien avec les pratiques de mes quatre enfants. Et j'ai présidé pendant dix ans l'association des parents d'élèves.* »

De toutes les motivations qui animent les élu-e-s choisissant le mandat à la culture, la motivation associative est celle d'emblée la plus proche de l'exercice du mandat politique. [suite p. 66]



Jany Rouger

Né en 1950

Élu à Moncoutant-sur-Sèvre (5 000 habitants)
et à la communauté d'agglomération du
Bocage bressuirais, ancien élu à Parthenay
(13 000 habitants) et au Pays du Bocage
bressuirais (Poitou-Charentes)

L'engagement politique de Jany Rouger est indissociable de sa vie professionnelle autant qu'associative. Militant de toujours de l'éducation populaire, initialement au sein d'une association d'arts et traditions populaires, il revendique d'avoir fait partie, dès les années 1970, d'une génération de responsables associatifs animés par une volonté de transformation sociale.

Ce ne sont pas seulement les modalités d'action de sa vie militante qui croiseront par la suite son investissement dans le champ proprement politique – dont témoignent pas moins de cinq mandats dans deux communes des Deux-Sèvres, le petit village de Saint-Jouin-de-Milly (aujourd'hui partie prenante de la commune nouvelle de Moncoutant-sur-Sèvre) et Parthenay – ainsi que son implication dans l'Association pour le développement culturel en région (groupe de travail sur la culture de la Fédération nationale des élus socialistes et républicains [FNESR]), c'est aussi sa vie artistique qui est politique.

Musicien-chanteur de musiques traditionnelles, Jany Rouger a célébré les traditions orales, et les cultures populaires au sens large, « *ce qui induisait forcément une conscience politique liée à la défense des cultures marginalisées et de ce qu'on appelait le "mouvement de la contre-culture"* ».

Donc un combat contre la « culture officielle » et le jacobinisme alors encore dominants, mais sans pour autant s'installer en lisière des institutions. Au contraire, c'est de l'intérieur, au sein même du ministère de la Culture, comme premier salarié permanent de la Fédération des acteurs et actrices des musiques et danses traditionnelles (FAMDT), qu'il a défendu des esthétiques alors particulièrement exclues – selon l'héritage « savant » de Malraux – du périmètre d'intervention « classique » des politiques culturelles nationales. C'est ainsi qu'il a initié les prémices d'une politique en faveur des musiques et danses traditionnelles.

Sur cette même voie de « combattant de l'intérieur », mais sur un plan local, Jany Rouger aura été directeur des affaires culturelles de Parthenay, directeur du conservatoire du Bocage bressuirais, directeur de l'Agence régionale du spectacle vivant de Poitou-Charentes...

Aujourd'hui, son passé multiple de militant associatif, d'élu local, d'artiste et de professionnel de la culture converge dans sa participation active à ce que l'on a pu appeler la troisième chambre parlementaire, celle où la société civile fait valoir politiquement son expertise : le Conseil économique, social et environnemental régional (Ceser) de la Nouvelle-Aquitaine. « *C'est une*

“ Pour moi, allez au bal, c'est un acte culturel... C'est la diversité. ”

façon de prolonger le mandat d'élu » au sens le plus politique du terme, « c'est-à-dire un endroit où l'on n'est pas dans la gestion quotidienne. On est davantage dans la prospective, le projet, l'évaluation, la réflexion. Et ça, c'est passionnant ! »

Plus philosophiquement, la défense et l'illustration d'expressions traditionnelles locales – en l'occurrence celles du Poitou-Charentes – entre en résonance avec ses idéaux humanistes et universalistes. En toute logique, un premier rayonnement de sa participation active, dès 1971, à un groupe de chant traditionnel anticipe rétrospectivement son intérêt pour la notion des droits culturels interprétés comme un outil pour « *faire progresser les gens en humanité* ». La protection et la promotion de la diversité – point de départ de son parcours – apparaissent dès lors à la fois comme la source, le principe et la finalité de son action. Ce que dit très sincèrement ce constat, qui consacre la dignité culturelle des expressions

esthétiques (aussi singulières soient-elles) : « *Pour moi, allez au bal, c'est un acte culturel... C'est la diversité.* »

Après plus de cinquante ans d'engagement dans toutes les dimensions de la culture – création, diffusion, organisation, structuration, réflexion, gouvernance –, la passion culturelle de Jany Rouger se caractérise par la cohérence de son déploiement. Une passion qui, toutefois, engage aussi une part de regret. À la question d'éventuelles difficultés à concilier vie professionnelle et vie politique, la réponse sera négative, car chez Jany Rouger – plus que pour tout autre élu-e à la culture – l'expérience de la première a nourri la seconde, et réciproquement. La difficulté est ailleurs : « *Simplement, cela fait beaucoup et c'est vrai qu'aujourd'hui mes enfants me le reprochent parfois. C'est un choix lourd...* » Mais un choix dont les politiques culturelles nationales et territoriales auront bénéficié, notamment grâce à la participation très active de Jany Rouger à la FNCC.

Vincent Rouillon

« *La vie associative, c'était avant tout intervenir en faveur du bien commun et mener une aventure ensemble* » explique un élu plasticien pour lequel il apparaît nettement que, plus que sa profession d'artiste ou même son engagement politique, c'est bien la vie associative qui l'a conduit au mandat culturel. À cela s'ajoutent ces deux constats² : « *Sans les associations, il n'y a pas de vie culturelle.* » ; « *La vie associative est essentielle. Tout se joue là.* ». L'écart principal entre le responsable associatif et le responsable politique territorial tient au fait que, si l'un comme l'autre travaille dans la proximité, pour l'élu·e à la culture cet intérêt local est aussi national.

Par ailleurs, la motivation associative conduit souvent à des politiques s'affichant non ou transpartisanes. De nombreux/nombreuses adjoint·e·s, notamment les élu·e·s en milieu rural qui passent très souvent directement de la vie associative à la vie politique, se réclament sans étiquette ou, de manière plus moderne, issu·e·s d'une liste citoyenne représentative de la société civile. On peut débattre de la légitimité d'une telle intrusion apolitique dans des instances électives, mais elle ne saurait masquer la réalité du fossé entre gouvernance associative et gouvernance politique.

C'est donc uniquement conjuguée à l'engagement politique que la motivation associative s'enrichit de la dimension idéologique inhérente à l'exercice d'une responsabilité démocratique. Elle n'en est souvent d'ailleurs pas très loin. L'histoire du monde associatif dépasse largement le cadre de l'animation locale. Bien des élu·e·s soulignent en effet la densité et l'ancienneté de leur engagement dans l'éducation populaire, une tradition qui les place explicitement dans une perspective de transformation proprement politique de la société, non via les partis mais par l'émancipation individuelle. Un élu évoque sa génération, dans les années 1970 : « *Sans être forcément impliqués dans des partis politiques en tant que tels, on avait des convictions que l'on faisait d'abord passer sur le plan associatif.* »

Enfin, de manière prospective, le slogan « penser global, agir local » – caractéristique des associations environnementalistes – laisse présager que les nouvelles formes portées par la mouvance de l'écologie politique viendront s'ajouter à la motivation associative animant les élu·e·s aujourd'hui.

Question : quelle est la nature d'une impulsion politique fondée sur la motivation associative ? En étendant l'expérience de la gouvernance citoyenne à celle de l'action politique, une politique culturelle animée par la motivation associative amplifie et diversifie son impact de proximité. Mais considérée seule, son impulsion resterait en attente d'un horizon véritablement idéologique, d'une inscription dans un projet global pour la société.

La motivation politique : de la vision à son incarnation

“ Quand on est militant, on ne trie pas les causes pour lesquelles on s'engage Et je considère que la culture en fait partie. C'est un tremplin, une dynamique comme une autre. Là, dans le cadre de ce mandat, c'est tombé sur la culture. C'était un choix stratégique. ”

Avec cette dernière motivation, on atteint les limites d'une description possible de ce qui relève en propre des parcours individuels menant à la responsabilité d'adjoint·e chargé·e de la culture : « *J'ai été objecteur de conscience au sein de la direction culturelle d'une ville et j'ai découvert ce qu'étaient les politiques publiques culturelles : un front de transformation sociale qui est celui du savoir, de la culture et de l'éducation.* » ; « *Ma génération a encore un pied dans la Résistance, dans l'aspiration des résistants à une société fraternelle. On est des "combattants" parce que l'on sait que celle-ci ne peut être issue que d'une société portée par l'intelligence collective.* » ; « *J'ai choisi la culture essentiellement parce que l'adjoint était du même parti politique que moi. Donc, par suivi électoral. J'avais une appétence, mais pas plus que cela.* »

Pour autant, on ne saurait négliger la motivation politique, car elle constitue un ingrédient sans lequel les autres implications resteraient inopérantes. Elle seule, par exemple, rend apte à affronter, voire à apprécier, la rigueur des rapports de pouvoir, ou encore à accepter la notoriété inhérente et parfois intrusive dont font l'objet celles et ceux qui portent une responsabilité publique (voir chapitre 3) et endurent le poids psychologique du

2 À ce sujet, voir le site de la FNCC : <https://www.fncc.fr/blog/lunivers-fragile-et-necessaire-des-associations-culturelles/>

mandat : « *On est à la fois très reconnu mais on se fait aussi le réceptacle de tout un tas de sollicitations.* »

Contrairement aux motivations esthétique, associative et professionnelle, la motivation politique est la seule qui ne convertit pas un goût et (ou) un savoir singulier en principes d'action collective. Son cheminement est inverse. En se concrétisant à travers la culture – domaine qui touche au plus intime de chacun –, l'attrait pour la responsabilité publique fait se rejoindre l'individu et le groupe, la sphère publique et la sphère privée. En ce sens, quand la motivation politique s'incarne dans la culture, elle rend (peut-être plus que les autres) à la gouvernance sa fonction démiurgique : faire naître une réalité objective (sociale) d'une impulsion singulière (personnelle) et non seulement nourrir une réalité sociale d'une disposition personnelle. Une opération qui s'avère sensiblement analogue au travail de l'artiste tel que l'identifie le philosophe Theodor Adorno dans sa célèbre et sibylline formule définissant l'œuvre d'art comme une réalité objective née d'une impulsion singulière : « une construction d'inéluctabilité posée subjectivement³ ».

Ce goût pour la « création politique » – cette propension à vouloir « imprimer sa marque », à laisser une trace – ne s'observe pas seulement chez les adjoint-e-s : il anime également ceux que l'on appelle les « maires bâtisseurs » et s'incarne aussi au travers du grand « couple » que forment pouvoir politique et volonté culturelle, sur le modèle du Général de Gaulle et d'André Malraux, via une entente particulière entre chef de l'exécutif et responsable de la culture dont on souligne couramment la nécessité afin de conférer aux politiques culturelles leur pleine efficacité.

La motivation politique procède d'une alchimie créatrice fusionnant ambition personnelle et ambition pour la collectivité. Cette impulsion qui ne distingue pas le « je » du « nous » apporte à la motivation esthétique la teneur collective qui lui fait défaut, à la motivation professionnelle la finalité qui lui manque et à la motivation associative l'énergie partisane qui constitue la source même du débat démocratique.

Un mandat pour toutes et tous

La charge d'adjoint-e possède une remarquable capacité de reconnaissance de la valeur culturelle des parcours de chacune et de chacun. Ces parcours sont simultanément esthétiques, associatifs et professionnels. Et, quelle que soit la prépondérance de l'une ou l'autre de ces trois motivations, elles sont toutes élevées par la motivation politique chargée d'une énergie socialement transformatrice qui se confond avec le sentiment de citoyenneté et déborde les déterminations singulières de sensibilité, de savoir-faire ou de socialité. Aucun-e des élu-e-s interrogé-e-s ne considère d'ailleurs que ce mandat exige des compétences particulières. Tout au plus une certaine culture générale et quelques qualités morales, comme la capacité d'écoute, la modestie, la curiosité, le goût des autres... et surtout l'humilité : « *On ne peut pas toujours être dans une position de gouvernance, il faut aussi, parfois, savoir lâcher tout cela et se retrouver parmi les autres. Il faut avoir cette humilité-là.* »

Chacun-e peut ainsi légitimement faire l'expérience du mandat d'adjoint-e à la culture. Plus encore, chacun-e devrait la faire : « *Tout le monde devrait être obligé d'avoir une expérience comme cela en matière culturelle, pour grandir à titre personnel.* » Comment mieux incarner la pertinence de cette observation de l'Unesco, fondement des droits culturels : « La culture émane de la communauté tout entière et c'est à elle qu'elle doit retourner : ni sa production, ni ses bienfaits ne sauraient être l'apanage d'élites. La démocratie culturelle repose sur la participation la plus large de l'individu et de la société au processus de création de biens culturels et aux décisions qui concernent la vie culturelle, de même qu'à la diffusion et à la jouissance de la culture⁴. » ? En résonance, cette parole d'une élue qui a fait des droits culturels la boussole de son action : « *Franchement, je pense que les gens devraient essayer... Même si c'est prenant, c'est merveilleux de participer à la vie publique de cette manière.* »

À condition cependant d'être animé-e du goût pour l'engagement politique et, surtout... d'être élu-e.

³ « Les œuvres d'art ne rappellent jamais tant le *mana* que dans son antithèse la plus extrême, c'est-à-dire dans la construction d'inéluctabilité posée subjectivement. » dans T. Adorno, *Théorie esthétique*, trad. M. Jimenez, Paris, Klincksieck, 1995, p. 121.

⁴ Les principes de politique culturelle tracés par l'Unesco lors de la conférence mondiale à Mexico (26 juillet - 6 août 1982) ont été consignés dans la « Déclaration de Mexico ».

5 Idéaux et perspectives

Mathias Valex

Les principes, les références, les valeurs

“ Quand vous êtes élu à la culture, à la grande différence de toutes les autres délégations, vous ne rendez pas de “service” précis. C’est donc à vous d’imaginer et d’anticiper l’attente, puis de l’articuler selon vos convictions. [...] C’est la grande difficulté de la culture. ”

À rebours d’autres catégories d’action publique locale, le domaine culturel touche au sensible, au subjectif et à la transcendance, ce sur quoi il est particulièrement difficile de s’entendre. Les acteurs, y compris politiques, qui le prennent en charge sont ainsi nourris par des idéaux fortement symboliques. Pour autant, ces valeurs et ces imaginaires s’inscrivent dans des filiations culturelles, intellectuelles, institutionnelles et politiques qui, bien souvent, se rejoignent par-delà la diversité des profils. Ces derniers sont ainsi rassemblés dans les récits de vie des élu·e·s culturel·le·s dessinant ainsi une forme de culture partagée.

Une définition élargie : la culture est « partout »

Le premier élément qui transcende les frontières politiques et les échelons territoriaux renvoie aux enjeux définitionnels du concept de « culture » très souvent entendu de façon élargie par les élu·e·s chargé·e·s de sa mise en œuvre locale.

En effet, c’est bien au-delà des œuvres et des pratiques culturelles – la « culture cultivée¹ » dans son sens restreint – que la notion est comprise et revendiquée par les enquêté·e·s qui en étendent fréquemment la

définition aux modes de vie et de pensée. La conception anthropologique de cette notion se manifeste, par exemple, dans la devise d’une commune bretonne qui associe la culture à un « *art de vivre* » et non à l’« art pour l’art² ». Son adjointe à la culture ajoute que cela résume « *assez bien* » le mandat qu’elle vient de réaliser et celui qui débute. Un autre élu municipal approuve, et déplore le cantonnement parfois excessif du champ culturel aux Beaux-Arts, rappelant la richesse sémantique du terme lorsqu’il est associé à d’autres : « *La culture prend une autre signification lorsqu’elle est accolée à autre chose. Il y a la culture de l’individu, la culture de la pêche, la culture de la gastronomie...* »

La plasticité de la définition invite ainsi les élu·e·s interrogé·e·s à l’appréhender en tant qu’entité ouverte et mouvante, comme l’exprime une élue du Calvados : « *J’ai toujours du mal à enfermer la culture dans une catégorie, parce que c’est un ensemble. C’est un vecteur de conciliation et de transformation sociale au travers de la création. Il faut à la fois favoriser l’audace, mais également comprendre ce que les gens recherchent. Il n’y a pas d’objectif. La culture c’est ce qu’on mange, c’est la Fête de la coquille, le coucher de soleil que l’on regarde – ou c’est peut-être juste prendre le temps de l’observer.* »

Entre transversalité et engagement politique au long cours

La représentation ubiquiste du concept de « culture » s’actualise dans la pratique par une conception transversale de son domaine d’intervention politique locale. En effet, alors même que nous remarquons un sentiment d’isolement ressenti parfois chez certain·e·s élu·e·s à la culture au sein de leur propre exécutif (voir chapitre 2), force est de constater que cette perception détonne avec la vision idéale qu’ils et elles ont du champ d’application du domaine culturel au niveau local. Ainsi,

¹ D. Cuhe, *La notion de culture dans les sciences sociales*, Paris, La Découverte, 2016.

² P. Bourdieu, *Les règles de l’art. Genèse et structure du champ littéraire*, Paris, Seuil, 1992.

pour la plupart, la culture doit concerner toutes les délégations et appelle des décisions pluripartenariales. Un élu du Grand-Est insiste, par exemple, sur le fait qu'un·e élu·e à la culture « *ne peut pas œuvrer seul* » pendant que son homologue d'une communauté de communes rhônalpine, pour qui la culture est associée à l'économie dans le périmètre de sa délégation, affirme que cette dernière n'est pas un « *monde à part* » en pointant les dangers d'un isolement.

En outre, pour ces élu·e·s, les enjeux politiques et sociaux d'un monde en crise rendent encore plus nécessaire la porosité des frontières entre les différents domaines d'action publique locale. La culture est, par exemple, souvent présentée comme un outil de compréhension d'une société en transition écologique, et un moyen de valorisation de l'environnement : « *La culture permet de faire comprendre les enjeux écologiques et de transformation d'une ville.* » ; « *La culture n'est pas un univers fermé. Les actions culturelles permettent la mise en valeur de l'environnement.* »

La transversalité est ainsi érigée en véritable valeur partagée, gouvernant un idéal d'actions relevant à la fois des politiques culturelles et des politiques locales, dans le contexte d'une société en mutation : « *Par son approche anthropologique, la culture offre un regard sur toutes les choses. Aujourd'hui, on ne peut plus concevoir la voirie, ni construire de bâtiments, ni même organiser les cantines comme on le faisait auparavant.* »

Selon les élu·e·s, cet idéal doit également être appliqué de l'intérieur, c'est-à-dire au sein même des différentes filières composant le champ culturel. Il devient donc pour certain·e·s une nécessité absolue et vitale dans le cadre, très contraint, des finances publiques : « *Nous l'avons vu pendant la crise, l'enjeu principal aujourd'hui, [...] c'est la transversalité entre les acteurs de filières et d'esthétiques différentes. Beaucoup plus de gens du cinéma et du spectacle vivant travaillent ensemble, tout comme le domaine du livre rejoint l'univers de l'opéra. [...] Dans ce moment difficile, où toutes les politiques sont atteintes et percutées par les restrictions financières, le monde de la culture est terriblement fragilisé par les fossés creusés entre les uns et les autres.* »

La fonction d'elu·e à la culture se vit et se pense à long terme. Ils et elles soulignent en effet que les résultats d'une politique culturelle sont difficilement perceptibles à l'issue d'un seul mandat.

La convergence des discours d'elu·e·s vers une représentation transversale du champ d'application du domaine culturel n'est donc, finalement, que le prolongement logique de l'hétérogénéité constitutive du concept de « culture » tel qu'ils et elles l'entendent. Permettons-nous tout de même d'apporter un point de vigilance : l'injonction partagée à la transversalité du domaine peut faire courir le risque, à trop s'y employer, d'une invisibilisation progressive d'une culture inféodée et instrumentalisée par d'autres catégories d'action politique locale considérées comme davantage prioritaires

au regard d'une conjoncture de l'urgence qui accule aujourd'hui les politiques publiques. Cela interroge plus globalement le rapport sociétal au temps et la tension contradictoire entre l'accélération toujours plus acérée du temps politique et l'impératif de décélération qu'exigent les multiples temporalités culturelles (création artistique, construction et mise en œuvre des projets, actions et politiques culturelles, etc.). Cette tension se dégage fortement des entretiens avec les acteurs et actrices politiques du champ culturel.

En conséquence, la fonction d'elu·e à la culture se vit et se pense à long terme. Ils et elles soulignent en effet que les résultats d'une politique culturelle sont difficilement perceptibles à l'issue d'un seul mandat. C'est le cas de cette première adjointe d'une ville moyenne des Hauts-de-France qui désire poursuivre le travail entamé avec un troisième mandat pour « *enfin pouvoir décliner ce qu'[elle] aura construit* » et « *travailler davantage [...] sur les musiques actuelles* » ainsi que d'autres domaines qu'elle n'a pas pu investir dans son précédent exercice. Ou cet adjoint au maire d'une grande commune de Nouvelle-Aquitaine, insistant sur la nécessité de s'engager au moins deux fois afin de mener à bien son travail : « *Le temps de la ville [...] est un temps long, or six ans c'est relativement court. [...] Dans la culture, les choses sont programmées très longtemps à l'avance. Si l'on veut voir se réaliser les projets et la programmation que l'on a impulsés et que l'on a livrés, ce ne sera pas avant le milieu ou la fin du premier mandat. Il en faut donc au moins deux pour véritablement s'épanouir et leur donner une "couleur affirmée".* »

Mais, au-delà même du champ culturel, certain·e·s enquêté·e·s rappellent le temps incompressible que nécessite l'apprentissage de la fonction dans un cadre

administratif complexe, souvent décrié par ailleurs (voir chapitre 3) : « *Cela prend du temps de devenir élu et de savoir vraiment bien maîtriser le système administratif. Je souhaite donc être avant tout un bon élu municipal, avant de penser à une autre forme de carrière politique.* » ; « *Quand on commence, on hérite des dossiers en cours, mais après, on a envie de préparer les nôtres. Il faut aussi avoir le temps de se former, de comprendre les fonctionnements et les rouages de sa mairie.* »

Il se dégage donc de ces récits une certaine éthique politique d'un « devenir élu·e », envisagé comme un engagement au sein de la collectivité et devant nécessairement dépasser un seul mandat. Cette demande de temps long va à l'encontre – comme nous l'avons évoqué plus haut – du *diktat* de l'urgence qui astreint les mandats culturels, alors même que ces derniers constituent un domaine réclamant, pour ses mandataires, une certaine permanence de l'engagement. L'adjointe au maire d'une ville de la petite couronne parisienne le déplore en ces termes : « *Au cours de mon mandat, j'ai constaté combien nous agissions toujours dans l'urgence. La culture doit être permanente et portée tout le temps. Elle est là pour refonder, pour éviter que tout ne s'écroule. On sait très bien qu'il y a un délitement, mais la culture doit précisément éviter ces moments de fracture. On a eu tendance à se remobiliser dans des moments de faillite humaine, puis on a de nouveau abandonné. Cela ne m'a pas fait beaucoup de bien. Je me suis dit : "C'est bizarre, ce rôle..."* » Le constat partagé de l'implication au long cours dans un mandat culturel peut singulariser ainsi ces élu·e·s vis-à-vis de celles et ceux qui ont en charge d'autres domaines d'intervention publique, notamment dans leur rapport particulier à une « carrière » politique.

Le dernier aspect de cette transversalité renvoie à la mise en culture non pas « du » mais « des » territoires, un impératif qui s'applique peut-être davantage aux collectivités supracommunales, gouvernant une pluralité de collectivités. En effet, c'est également en transcendant les frontières territoriales que ce type particulier d'élu·e·s conçoit une action culturelle transversale. En témoigne un élu régional, particulièrement empreint d'une stratégie politique de visibilité institutionnelle dont la culture devient l'outil : « *[...] Faire en sorte que les acteurs, les artistes et les opérateurs culturels sortent du territoire rend la région*

plus visible, même quand elle est grande. » Ou encore cet élu d'un département d'Île-de-France évoquant de manière moins instrumentalisée l'apport de la culture pour la cohésion des territoires de son département : « *Autrefois les territoires ruraux étaient délaissés. Nous faisons désormais plus attention aux personnes éloignées de la culture. Nous mettons en place une Micro-Folie itinérante qui va permettre aux endroits reculés du département de proposer des opéras, des visites de châteaux, etc.* »

Nous remarquons que cette problématique de la transversalité territoriale peut se poser parfois à l'échelon communal. Pour exemple, une adjointe au maire d'une petite commune rurale du Val-d'Oise regrette justement l'absence de coopération culturelle interterritoriale avec ses homologues des communes voisines : « *Je pense que cela va constituer l'essentiel de mon travail au cours du deuxième mandat. Pour le moment, il n'y a aucune volonté de développer la culture sur le territoire. Or, nous sommes en territoire rural, avec de toutes petites communes, et j'ai la sensation que la culture n'est vraiment pas une priorité pour les élus, d'ailleurs il n'y a quasiment pas d'élus à la culture.* »

Les enjeux sociaux : la culture comme *medium*

“ La politique culturelle est au service de tous afin de nourrir l'imaginaire et donner confiance. Elle fait partie du projet social. Son rôle va bien au-delà de l'animation. ”

Depuis quelque temps maintenant, le domaine culturel ne semble plus contesté en tant que catégorie d'action publique à part entière – même si plurielle. Il se révèle être un enjeu essentiel des politiques publiques puisqu'il constitue un sujet d'affrontements et un instrument d'affirmation des identités³, qui plus est dans un contexte de société sensible, notamment sur le plan des crispations identitaires. Les élu·e·s à la culture interrogé·e·s sont donc pleinement imprégné·e·s d'objectifs non culturels, voire indirects, transitant par le *medium* culturel.

Si le domaine culturel est un outil apprécié du développement économique local (attractivité, tourisme,

3 Voir P. Moulinier, *Les politiques publiques de la culture en France*, Paris, Presses Universitaires de France, 2020.

etc.) qui confère à son élu·e un « vernis » de légitimité dans les débats politiques locaux vis-à-vis des autres délégations, mais également face au bras financier de la collectivité concernée, les acteurs et actrices interrogé·e·s préfèrent néanmoins souligner les retombées sociales que permettent les politiques culturelles locales. Ou, dit plus simplement, la fonction sociale de l'art.

Un mandat « qui se vit et se ressent »

Le politologue Alain Faure a montré, à plusieurs reprises, l'importance de la dimension symbolique des mandats politiques locaux, en soulignant particulièrement l'intensité émotionnelle avec laquelle les élu·e·s s'investissent dans leur territoire⁴. La passion de l'elu·e local·e se traduit alors par une relation empathique et territorialisée avec ses administrés, et par un rapport souvent romantique à la chose culturelle localisée.

Cela passe par des relations réciproques et régulières entre l'elu·e et les citoyens, bien loin des représentations caricaturales d'acteurs politiques déconnectés des réalités du monde qui les entoure. En effet, et sans surprise, les enquêté·e·s affirment se nourrir quotidiennement de leur immersion dans leur territoire. De ce fait, la proximité et l'instauration de liens avec les personnes locales constituent, selon eux, les deux piliers de la réussite d'un mandat culturel, tant sur le plan de la formation que sur celui de la satisfaction émotionnelle. Le succès d'un « mandat qui forme » et d'un « mandat qui construit » ne s'envisage donc pas sans celui d'un « mandat qui se vit et se ressent » au quotidien : « Il suffit de se déplacer et de se rendre dans un festival de cinéma pour s'apercevoir de la précarité des personnes qui l'organisent et œuvrent pourtant à la passion de tous. Ou de se rendre à un concert de musique bretonne traditionnelle et rencontrer toute une jeunesse qui s'empare de cette musique populaire. Ou encore d'assister à un spectacle avec une salle comble. Parfois il s'agit de théâtre amateur, mais on est nourri par toutes ces passions. » ; « Il faut se frotter au terrain pour retrouver de la fraîcheur, réinterroger les idées reçues et les théories apprises. »

Les enquêté·e·s louent un idéal de proximité et font de l'interaction la pierre angulaire d'une culture qui vit et qui rassemble.

Outre cette proximité roborative avec les habitants, les élu·e·s évoquent l'importance et la richesse des échanges avec leurs collègues d'autres collectivités et d'EPCI. Cela se rapporte bien sûr davantage aux personnes impliquées dans les réseaux ou les fédérations d'elu·e·s nationaux·ales, ou territoriaux·ales, qui insistent sur l'exemplarité de ces dialogues, source d'inspiration et d'amélioration dans leur pratique quotidienne de mandat : « Je suis membre du bureau de la FNCC [...]. J'ai trouvé très intéressant, pendant ce mandat, le fait de pouvoir organiser les réunions du conseil d'administration de la FNCC dans différentes villes. [...] C'est une source d'enrichissement important pour les élus à la culture de se confronter à ce qui se fait ailleurs. Il s'agit souvent d'échanges d'expériences. Il devrait y avoir davantage de liens entre eux, cela leur permettrait de découvrir les propositions novatrices qui ont pu être réalisées et qui peuvent donner d'autres idées d'approches. » ; « J'enrichis ma vision des politiques de la culture grâce à la FNCC, par l'adhésion à des structures culturelles disons "supérieures". Jusque-là, tout ce que l'on faisait, c'était du ressenti, sans réflexion approfondie. »

Les bienfaits de ces dialogues entre élu·e·s sont souvent associés à ceux provenant des échanges réguliers avec les acteurs culturels des territoires administrés. Là encore, les enquêté·e·s louent un idéal de proximité et font de l'interaction la pierre angulaire d'une culture qui vit et qui rassemble : « Je côtoie des maires, des artistes, des conservateurs de musée, je vais au théâtre, notamment aux Gémeaux avec qui j'ai des liens étroits. Je vois beaucoup de choses, c'est une chance. » ; « Ce qui est fondamental pour les élus à la culture, c'est le lien avec les acteurs culturels. C'est ce qui ouvre l'esprit et amène à la réflexion. C'est vrai pour tous les élus d'ailleurs, pas seulement pour les élus à la culture. »

Ouverture à l'altérité, enjeux démocratiques et remède à la « crise »

Les élu·e·s conçoivent ensuite la culture comme un outil de compréhension du monde devant s'inscrire dans la vie quotidienne des citoyens.

[suite p. 74]

⁴ Voir A. Faure, « Les passions de l'elu local, du notable au médiateur », dans *Histoire@Politique*, n° 25, 2015/1, p. 197-211, <https://bit.ly/3Hrtf9o> ; et A. Faure, *Des élus sur le divan*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2017.



Philippe Pauliat-Defaye

Né en 1948

Maire adjoint à Limoges
(Haute-Vienne, 130 000 habitants),
chargé de la culture et du patrimoine

À Limoges, les élections municipales de 2014 ont été un séisme. Quand l'avocat Philippe Pauliat-Defaye est entré en fonction, cela faisait près de cent ans que la ville avait été dirigée, sans discontinuité, par un conseil municipal de gauche. Selon lui, l'inexpérience qu'il avait alors des affaires culturelles s'est transformée en avantage, gage d'imagination et de liberté, jointe à une longue carrière politique : « *J'ai été élu d'opposition pendant presque trente ans. Cela est formateur...* » Un autre bienfait a été son intense implication dans les milieux des arts plastiques et des arts vivants, « *en tant qu'amateur et ami* » des acteurs de la culture et des artistes qui « *même si ce sont souvent des gens impossibles, sont quand même des personnes très intéressantes* ».

« *Il faut être fou raisonnablement...* » Mêlant invention et héritage – notamment celui des centres culturels municipaux qui constituent « *une institution héritée du socialisme municipal* » dont il plébiscite l'action de diffusion et de formation –, cette remarque concerne l'éventuelle poursuite d'un deuxième mandat à la culture. Mais elle prend une signification toute particulière au regard d'un autre bouleversement de la configuration politique à Limoges. La fusion des régions a, en effet, mis fin au statut de capitale régionale de la ville, désormais incluse dans la très grande Nouvelle-

Aquitaine – une situation inédite qui, même si elle décline statutairement l'agglomération, lui offre un plus grand espace de rayonnement dont bénéficie par exemple l'Opéra de Limoges et que traduit sa labellisation « Ville créative de l'Unesco » au titre des arts du feu. « *La territorialisation des politiques publiques* » – principe cardinal de Philippe Pauliat-Defaye – prend ici tout son sens. Son engagement est guidé par la conviction que les villes moyennes comme Limoges peuvent être des modèles de bien-être urbain, à condition d'y développer l'ensemble des services publics.

Cette territorialisation comporte par ailleurs, pour la culture, un écueil proportionnel aux enjeux qui croisent l'ensemble des domaines de l'action politique locale. Dans le nouveau fonctionnement administratif de la ville de Limoges, la culture est rattachée à la commission de la cohésion sociale. Celle-ci regroupe la santé, les écoles, le sport, la petite enfance, l'urbanisme... : « *La culture a quelque peu perdu son identité au sein de cette commission.* » En revanche, cela oblige les autres élu-e-s à prendre connaissance des dossiers culturels et, inversement, permet à l'élu-e à la culture d'étendre son influence. Dans une version « édulcorée », son rôle est « *fédérateur* ».

Dit de manière plus offensive : « *Il doit se mêler de tout, avec discrétion, tout en faisant entendre que la culture n'est pas une compétence spécifique, mais une dimension à part entière de l'action publique.* »

Aussi le mandat à la culture synthétise-t-il l'exercice de la responsabilité politique. Et plus encore. Pour Philippe Pauliat-Defaye, sa mission va au-delà du simple projet politique. Certes, son mandat se situe dans le sillage d'une longue implication dans les combats, les succès, les défaites et les alliances qui sont le propre de l'engagement partisan. Mais au fond, la motivation est ailleurs, plus humaniste qu'idéologique : « *La culture, c'est un outil pour la vie ; ni un engagement politique ni de la pure distraction.* » Et, invoquant la citation de Robert Filliou, l'art est « *quelque chose qui rend la vie plus intéressante que l'art* », Philippe Pauliat-Defaye y voit aussi la possibilité de partager les joies et les difficultés avec les autres.

Cette approche du mandat à la culture, que l'on pourrait qualifier d'« existentialiste », n'est pas sans se heurter à la lourdeur des incontournables obligations gestionnaires : « *C'est parfois très*

“ *L'élu doit se mêler de tout, avec discrétion, tout en faisant entendre que la culture n'est pas une compétence spécifique, mais une dimension à part entière de l'action publique.* ”

pesant. Il y a des moments pénibles. En ce moment, par exemple, on est en proie à des injustices budgétaires : il faut réduire les dépenses, mais soutenir les équipes et faire en sorte qu'elles ne se sentent pas perdues... », le tout en tentant de convaincre des élu·e·s pas toujours persuadé·e·s de la dimension fondamentale des enjeux culturels. À cet égard, Philippe Pauliat-Defaye affirme l'importance des droits culturels qui permettent de rencontrer la création ou de pratiquer une expression artistique : « *C'est un domaine où l'on peut faire l'expérience de sa liberté.* » Un droit pour lequel il faut sans cesse plaider.

Vincent Rouillon

La vice-présidente d'un département maritime de l'Ouest considère, par exemple, qu'elle « *aide à comprendre la vie dans tous les domaines* » et estime que « *c'est dans la vie quotidienne que l'on a besoin de culture* ». De la même façon, pour l'adjoint à la culture d'une commune de la Haute-Vienne, celle-ci n'est ni « *un engagement politique* » ni « *de la pure distraction* » mais une « *arme supplémentaire pour affronter sa propre vie* ».

En bref, un moyen de rendre « *la vie plus intéressante en découvrant des auteurs, des créateurs, des danseurs, des comédiens* ». Un ancien adjoint à la culture d'une grande commune des Pays de la Loire confirme en affirmant que, via la mise en œuvre d'une politique culturelle volontariste, elle « *donne les moyens [...] d'avoir [...] une certaine intelligibilité d'un monde qui restera à jamais obscur* ». Ainsi, l'art est, pour cet élu limousin, « *un instrument qui, par sa diversité, nous amène à découvrir que nous sommes tous faits de la même terre originelle* ».

La culture s'impose alors, dans le discours de ces acteurs et actrices politiques, comme un des remèdes fédérateurs à la crise contemporaine des identités, comme le souligne un élu provençal : « *Je constate des formes de mutation. Sans pour autant "exploser", tout cela doit évoluer. Nous traversons une crise culturelle, et ce, depuis les attentats. Nous le voyons bien quand l'État parle de séparatisme, etc. Ce ne sont pas des questions techniques, mais des questions culturelles. [...] "Séparation", "distanciation"... La culture, c'est justement le contraire : elle rassemble.* »

Ainsi, pour les élu·e·s interrogé·e·s, la culture porte en elle un certain nombre d'enjeux citoyens et démocratiques. En Alsace, une adjointe au maire évoque, par exemple, l'importance de la « *liberté de pensée et d'expression* », la contribution de la culture à « *l'esprit critique* », au « *respect mutuel* » et, plus encore, au « *fonctionnement démocratique de l'ensemble* ». Le domaine culturel est, selon elle, une forme de lutte contre toutes les formes d'antisémitisme et de racisme, dans une région à l'histoire chahutée de ce point de vue. Autant de problématiques qui redeviennent très actuelles sur le plan national.

Pour un adjoint à la culture et à l'éducation populaire d'une commune d'Indre-et-Loire, la culture permet

« *l'émancipation* » et la création de « *moments de partage* » dont l'importance a été rappelée par la période de confinement du printemps 2020. La culture favorise enfin la libération d'une « *énergie créatrice* » et se fait tout simplement la source d'un « *monde meilleur* », selon un vice-président d'une communauté de communes aindinoise.

La fonction émancipatrice de la culture est donc largement mise en avant par les enquêté·e·s, elle devient alors le lieu de la cohésion et de la transformation sociales, de la construction et de l'expression citoyennes. Elle contribue à « *faire société* » et à « *faire humanité ensemble* », ces formules reviennent fréquemment dans les discours recueillis. Si bien qu'un élu breton définit la culture comme une « *philosophie de la relation* ». Une ouverture à l'altérité qui prend corps dans le partage d'émotions culturelles selon beaucoup : « *C'est un lieu de partage, d'émotion, de convivialité, d'ouverture sur les autres aussi – ce qui est extrêmement important – et d'ouverture sur le monde.* » ; « *C'est un vecteur de lien social. Les gens se rencontrent,*

La fonction émancipatrice de la culture est largement mise en avant par les enquêté·e·s, elle devient alors le lieu de la cohésion et de la transformation sociales, de la construction et de l'expression citoyennes.

se parlent, ne se regardent pas en chiens de faïence. [...] Créer de l'émotion et de l'intérêt constitue le partage culturel. » ; « *La culture n'a pas de frontière. Elle n'est ni de droite ni de gauche. C'est une forme d'humanisme qu'il faut faire passer avant tout en réunissant les uns, les autres, les hommes, les femmes, les gens, autour d'émotions culturelles : voir une peinture, entendre un chant, admirer un paysage – oui, les paysages ont une dimension patrimoniale et culturelle !* »

L'humanisme constitue par là même la valeur cardinale d'un projet idéal de politique culturelle locale, déchargée des contingences économiques et sociales et de toute forme d'instrumentalisation : « *La culture permet de sortir de la compétition et de se dire que l'on peut être heureux en dehors de la compétitivité.* » ; « *La culture ne doit pas être instrumentalisée. [...] Elle fait partie de l'humanité.* » Aussi, les enjeux éducatifs contenus dans le domaine culturel sont au service de cet idéal humaniste. De ce fait, les élu·e·s font de l'éducation un autre pilier essentiel des politiques culturelles : « *Je ne dissocie pas culture et éducation. L'éducation doit être culturelle et la culture éducative.* » ; « *Dans la vie publique, l'éveil à la culture est un élément prépondérant.* »

En résumé, la culture prise en charge par le politique semble plus perçue par les élu·e·s comme étant un moyen d'accès à des idéaux sociaux (citoyenneté, éducation, ouverture à l'altérité, etc.) qu'une finalité se suffisant à elle-même (recherche esthétique du beau). La culture dépasse ainsi largement les problématiques artistiques et esthétiques en se référant davantage, pour reprendre Pierre Moulinier, à « un supplément d'âme, une sorte de plus esthétique ou intellectuel apporté à la vie grise de tous les jours, [...] un instrument du développement social et même économique, un élément du lien social, un vecteur de sens. Elle constitue en outre un accompagnement invisible et efficace de la transformation des sociétés humaines. Autrement dit, outre le rôle qui est le sien de donner une signification à la vie sociale, elle a des effets positifs sur la qualité de cette vie⁵ ».

Cela tient bien sûr aux spécificités du champ politique – dont la raison d'être est l'organisation de la vie de la cité – corrélées au contexte incertain des multiples crises que nous vivons (sociale, sanitaire, économique, etc.). Dans ce contexte anxiogène, et selon les élu·e·s, la priorité des politiques publiques doit aussi passer par la culture, comme le suggère, par exemple, cette femme politique normande considérant la culture comme une nécessité absolue : « [...] *nécessité d'évasion, d'imaginaire et de divertissement (au sens noble du terme) ; ce n'est absolument pas exclusif de l'enjeu de transformation sociale, d'éléments de réflexion, de prise de conscience, de maturité, de capacité critique, etc. La grande richesse de la culture repose sur tous ces aspects-là : conscience du commun, de l'humain, du social, du temps aussi. C'est également la mémoire et ce qui permet de construire demain. C'est pourquoi j'aime à dire que c'est vraiment une nécessité.* »

En filant la métaphore culinaire pour souligner l'impérieux besoin culturel de notre société, la vice-présidente d'un grand département va également en ce sens : « *On dit souvent : "la culture, ce n'est pas la cerise sur le gâteau". Moi, j'affirme que c'est la levure du gâteau : si l'on n'a pas cet ingrédient indispensable, il manque quelque chose d'essentiel dans nos vies personnelles et collectives. En tant qu'élue, j'essaie d'appréhender les effets que peuvent*

avoir les questions de diversité culturelle. » Cet idéal de projet de politique culturelle est donc partagé par la grande majorité de notre échantillon, et condensé ainsi dans les mots de l'adjoint à la culture d'une commune iséroise : « *Victor Hugo a dit quelque chose dans ce genre : "Avant d'éclairer les routes, il faut éclairer les esprits"⁶. Il a tout dit !* »

Les référentiels de l'action culturelle

L'histoire des politiques culturelles se nourrit de formules répandues renvoyant à des principes d'action teintés d'axiologie⁷ positive. Ces formules font écho à des contextes sociopolitiques passés et (ou) présents, vis-à-vis desquels les élu·e·s à la culture se positionnent aujourd'hui. Souvent articulées entre elles, elles regorgent de références symboliques qui sont aux fondements d'une action politique culturelle. « Démocratie », « démocratisation », « développement », « droits », « diversité » sont autant de mots chargés d'une histoire politique culturelle contextualisée – principalement française – et prétendent à une certaine performativité pratique. Autrement dit, ces formules sont la synthèse lexicale des idéaux culturels des élu·e·s interrogé·e·s (humanisme, citoyenneté, éducation, etc. [cf. *infra*]) et se rapportent à des principes d'action du champ pratique des politiques culturelles territorialisées. Soulignons tout de même que le positionnement des élu·e·s à la culture vis-à-vis de tels référentiels de l'action culturelle, sous-entend une certaine connaissance de l'histoire des politiques culturelles : selon leur plus ou moins grande appétence à la conceptualisation, certain·e·s d'entre elles et eux se sont distancié·e·s de ces notions – c'est souvent le cas pour des élu·e·s peu acculturé·e·s au domaine culturel et à sa prise en charge politique avant leur présent mandat.

De la démocratisation culturelle à la démocratie culturelle

Lorsque nous interrogeons les élu·e·s sur les grands principes qui gouvernent et stimulent leur action politique, ils et elles évoquent souvent la nécessaire mise à distance

⁵ P. Moulinier, *op. cit.*, p. 27.

⁶ « L'ignorance est un crépuscule ; le mal y rôde. Songez à l'éclairage des rues, soit ; mais songez aussi, songez surtout, à l'éclairage des esprits. », extrait de Victor Hugo, *Discours d'ouverture du Congrès littéraire international de 1878* [NDE].

⁷ C'est-à-dire l'attribution d'une valeur positive (partagée socialement) à des principes d'action.

de la notion de « démocratisation culturelle » – chère à André Malraux –, modèle d'action jugé obsolète et trop condescendant (voire descendant) : « *En développant le plus possible la culture et en la défendant – non pas "à la Malraux", mais la culture partout et pour tous –, je prépare une vie différente à mes enfants.* » ; « *Je suis assez éloigné de la question de la démocratisation culturelle, car elle correspond à une certaine époque : c'était Malraux, c'était l'État français, une politique assez verticale.* »

En creux de leurs discours, malgré tout, le concept peut rester opérant lorsqu'il est associé à la notion d'« accessibilité » et à l'idée d'un décroisement de certaines formes culturelles, retraduisant par là même l'une des fonctions de l'élue à la culture : celle de « facilitateur ou facilitatrice » (cf. *infra*) : « *La démocratisation culturelle, c'est l'accessibilité. L'éducation artistique et culturelle permet de faire découvrir ce qu'est la culture, le patrimoine. Nourrir une éducation autour de cela rend un environnement "naturel".* » ; « *Je ne suis pas pour la culture de l'entre-soi. Je veux populariser la culture c'est-à-dire la proposer à tous, tel est le rôle d'une collectivité. Cela étant, chacun, individuellement, vient chercher ce qu'il veut.* »

Par le prisme de la mobilisation de cette notion, la culture redevient alors parfois un « art pour l'art », comme dans les paroles de cette élue d'une communauté d'agglomération : « *Je suis très sensible à la notion de démocratisation culturelle. Cette dernière inspire nos orientations. Que construisons-nous pour nos enfants ? Je n'arrête pas d'entendre que la culture est un facteur d'attractivité touristique, mais c'est loin d'être la priorité de ma délégation.* »

La réflexion sur la démocratisation culturelle constitue donc un point d'ancrage vers sa propre actualisation face aux problématiques contemporaines, et ce, par le biais d'une autre notion, celle de « démocratie culturelle », considérée comme davantage horizontale et égalitaire : « *La démocratisation culturelle va du haut vers le bas : on s'en éloigne en cherchant plus à faire vivre la démocratie culturelle.* » ; « *Je considère que la démocratisation culturelle a été indispensable et qu'elle n'a pas échoué. Si on ne l'avait pas menée, je ne sais pas ce qu'elle serait devenue aujourd'hui. La démocratie culturelle, selon moi, est désormais un enjeu indispensable et fort.* »

Le concept de « démocratie culturelle » induit ainsi l'aplanissement des hiérarchies culturelles – qui étaient contenues implicitement dans la formule « démocratisation culturelle » – et renvoie aux idéaux sociaux transitant par le *medium* culturel et portés par les élu·e·s : « *La notion de démocratie culturelle, éloquent au niveau théorique, me parle plus parce qu'elle pose la question du lien social et de la construction d'un commun. Elle se situe dans une logique d'histoire et de mémoire.* » ; « *La démocratisation culturelle a été nécessaire dans les années 70, 80, 90, peut-être même 2000 [...]. Maintenant il faut passer à un autre âge, celui de la démocratie culturelle.* »

La déconstruction de la « démocratisation culturelle » par l'investissement de sa relève lexicale « démocratie » révèle donc un discours politique collectif soucieux d'une culture *de et pour tous* : « *Il ne faut surtout pas que la culture soit aux yeux des gens – et pourtant, elle l'est – réservée aux élites. Je voudrais vraiment arriver à faire tomber cette idée. [...]. Lorsque quelqu'un se dit que la culture n'est pas faite pour lui, c'est un échec politique.* »

Quelle culture ou plutôt quelles cultures ?

La démocratie culturelle fait ainsi écho à un second concept qui lui est lié : la diversité culturelle, sous-tendue par le rapport d'horizontalité aux formes et objets culturels. Même si ce relativisme culturel est décrié par certain·e·s élu·e·s (cf. *infra*), d'autres l'érigent comme valeur et y voient – ainsi que l'analyse cet élu métropolitain – une façon de respecter « *la personnalisation et la singularité de chaque personne* », tout en évitant l'écueil du « *communautarisme* ». À ce titre, il insiste plus particulièrement sur l'importance de l'autonomie dans l'interlocution afin de garantir un degré égal de légitimité dans la construction du commun.

Pour désamorcer le soupçon de démagogie qui pèse sur cette conception, les élu·e·s rappellent que la « culture au pluriel » n'empêche pas mais invite, bien au contraire, à l'exigence de qualité qui doit gouverner les choix de programmation : « *Plus les gens sont éloignés de la culture, plus il leur faut des spectacles de qualité. [...]. De la qualité certes, mais aussi de l'accessibilité, au moins dans un premier temps. Car, c'est comme pour l'apprentissage de la lecture : on progresse. On commence par des romans photos puis, à la fin de sa vie, on lit des prix Goncourt. Dans tous les cas, on privilégie la qualité.* »

Une exigence de qualité qui ne va pas, bien sûr, sans envisager des dispositifs de médiation : *« La qualité pour tous, c'est très simple : pas question de faire du populisme pour attirer le plus grand nombre, mais pas question non plus de sombrer dans l'élitisme. Il faut être dans la médiation, et mettre en avant la bonne proposition au bon moment et pour les bonnes personnes. Un public, on le pense, on le réfléchit, on le prépare. Se noue alors une relation de confiance avec lui. On travaille l'humain. Contrairement au supermarché, nous ne sommes pas dans une logique d'offres consommables. Il faut connaître les gens pour définir son public. Et il faut aussi expérimenter et essayer de nouvelles formes. »*

Certain·e·s élu·e·s mettent néanmoins en garde sur le danger d'un élitisme découlant parfois du souci de l'exigence culturelle : *« Si elle est enfermée dans des doctrines ou des certitudes, c'est-à-dire dans une forme d'élitisme chère à certains, la culture ne peut pas permettre un monde meilleur. »*

L'adjoint d'une grande commune de Loire-Atlantique qui, par sa trajectoire, a une expérience certaine du domaine culturel, estime cependant que le problème de l'élitisme culturel, ne se pose plus aujourd'hui dans les mêmes termes que par le passé. Contrairement à une époque où les créateurs cherchaient, selon une logique d'« entre soi », à « truffer » les objets culturels de compétences et de références, *« l'exigence et l'ambition ne passent plus par les prérequis de la connaissance ».*

L'enjeu de la diversité comme idéal politique passe aussi par un rapport pluridisciplinaire aux arts et une légitimité nouvellement accordée à des objets culturels contemporains. Un élu septuagénaire d'un département de la région parisienne évoque, avec une certaine ouverture d'esprit, la question du jeu vidéo pour en arriver à celle du numérique : *« Quelque chose est en train d'émerger : [...] ce sont les jeux vidéo. [...] C'est vrai, c'est de la culture et nous devons les intégrer à notre approche. On y travaille, bien sûr, à travers le numérique, Facebook et autres, pour annoncer des spectacles ou des activités, ou pour promouvoir un lieu que l'on soutient. »*

D'expérience, les élu·e·s sont conscient·e·s du risque de fracture générationnelle et semblent ainsi particulièrement attentif·ive·s à ces nouveaux objets et ces nouvelles pratiques, tout en concédant une certaine méconnaissance de ces domaines. Une autre élue septuagénaire dit, par exemple, se méfier de son expérience et de sa connaissance du secteur culturel en avouant, avec une certaine humilité, connaître *« beaucoup moins »* celui des cultures dites « urbaines ». Ce qui n'entache pas sa curiosité puisqu'elle souligne la remise en question continue que permet la fonction d'elu·e à la culture : *« J'ai très vite senti que j'avais non seulement besoin d'apprendre, mais aussi d'être guidée dans la découverte et la compréhension d'un certain nombre de démarches, ce qui est très enrichissant. Par ailleurs, je connais moins bien les nouvelles générations d'artistes. Compte tenu de l'évolution des contextes, ma vision antérieure est réinterrogée (sans pour autant voler en éclats). [...] Cela fait du bien d'être obligée de se remettre en question, d'être bousculée même si ce n'est pas toujours confortable ! »*

Développement culturel et participation : « aller vers les publics »

“ La politique culturelle n'est faite ni pour les élus, ni pour les techniciens, ni uniquement pour des spécialistes, elle est faite pour le public, pour l'habitant, pour tous les habitants. ”

« Démocratie culturelle », « horizontalité », « accessibilité » sont autant de notions qui en appellent une dernière dans les discours d'elu·e·s : celle de « développement culturel ». Apparue dans les années 1960, dans un contexte de planification de l'État interventionniste, la formule est davantage utilisée depuis les années 1970⁸. Elle est parfois considérée comme n'étant *« plus tellement d'actualité »* par certain·e·s, mais n'en demeure pas moins opérante pour d'autres⁹, du fait notamment du nouvel idéal participatif visant à impliquer les publics – lequel se mue souvent en injonction contemporaine. Comme cet élu nourri des idéaux de l'éducation populaire – inscrite

⁸ C. Bernié-Boissard, « Le développement culturel : un avenir pour les territoires ? », dans C. Bernié-Boissard, D. Crozat, Cl. Chastagner, L.-S. Fournier, *Développement culturel et territoires*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 39-49.

⁹ Nous rappelons au lecteur que les conventions de développement culturel, qui existent depuis 1982, révèlent par exemple avec acuité les liens de coopération entre l'État et les collectivités locales. La notion de « développement culturel », même si peu fondée théoriquement, est ainsi un symbole de la territorialisation de l'action politique culturelle et concerne particulièrement les échelons locaux.

dans le nom de sa délégation – qui fait de la démocratie participative l'une des priorités de son mandat en cours. Ainsi, les publics de la culture sont souvent appréhendés par les élu·e·s comme des parties prenantes et actives des politiques culturelles : « *La politique culturelle n'est faite ni pour les élus, ni pour les techniciens, ni uniquement pour des spécialistes, elle est faite pour le public, pour l'habitant, pour tous les habitants.* » En témoigne également une élue municipale bretonne : « *Travailler avec les populations qui n'iront pas d'elles-mêmes franchir la porte du théâtre est notre priorité... C'est une politique du "aller vers" et du "faire avec". [...] Autrement dit : ne pas être descendant, composer avec l'expertise des personnes qui travaillent au sein des équipements – conservateurs et autres – et ceux qui œuvrent pour faire vivre la culture populaire, mémoire de notre époque.* »

L'accessibilité de la culture par la participation interroge ainsi la problématique des publics considérés comme « éloignés ». Cette question engage peu les collectivités d'échelon supracommunal qui sont, de fait, moins en lien direct avec eux. De la même façon, une élue d'un département de l'Ouest affirme développer des actions de consultation, de coconstruction ou d'implication des habitants du département, tout en concédant que sa collectivité n'est pas l'échelon idoine pour la mise en œuvre de telles politiques participatives : « *Puisque nous ne sommes pas en première ligne, et que nous ne pouvons pas consulter les habitants – ce que fait la commune –, nous privilégions le développement des actions culturelles.* » Une observation partagée par deux autres homologues, l'un d'une grande région de l'Ouest, l'autre d'un département de l'Est : « *Cette question est complexe dans la mesure où, historiquement, nous sommes une collectivité de structuration, c'est-à-dire une région, avant d'être une collectivité opérationnelle. Contrairement aux communes, ou parfois même aux départements et [aux] acteurs infrarégionaux [...], nous sommes loin d'être dans une relation de proximité avec les gens, les habitants et les personnes.* » ; « *C'est difficile parce que nous ne sommes pas en contact direct. Cela se fait au niveau local.* »

Au-delà même de la question des échelons territoriaux, il se dégage de ces entretiens de très fortes difficultés pour les élu·e·s à concilier l'idéal de la participation – qu'ils et

elles partagent en grande majorité – avec son actualisation pratique. Les acteurs et actrices politiques s'inquiètent souvent tant de la complexité à attirer les publics dits « empêchés », que de celle de pouvoir davantage associer aux politiques culturelles les habitants d'un même territoire – souvent caractérisés par une forte hétérogénéité (sociale, culturelle, etc.). Ces problématiques pourraient être mises en corrélation avec les processus d'autoexclusion ou d'autoélimination, largement explicités par Pierre Bourdieu et que nous retrouvons en 2021 dans les témoignages de ces élu·e·s à la culture : « *Nous avons un public captif. Comme dans toutes les villes, la plus grande difficulté est celle de pouvoir convaincre les gens éloignés de la culture que nous nous adressons bien à eux et qu'il ne s'agit pas de financements qui pourraient servir à d'autres projets pour les quartiers, parce que ce n'est pas ainsi que cela fonctionne* » ; « *Inclure les habitants a été extrêmement compliqué. Cela nous a posé un lourd problème. Nous avons essayé au maximum mais...* » ; « *Il y a des personnes qui ne se sentent pas concernées : le théâtre, ce n'est pas pour elles. Celui que nous allons construire est dans un des quartiers les plus populaires de la ville, mais les gens nous demandent : "Pourquoi ici ? Ce n'est pas pour nous ! C'est une erreur !"* »

D'où la nécessité évoquée plus haut de normaliser la culture en la réinscrivant dans un quotidien territorialisé moins institutionnel : « *Il ne faut pas instaurer de rapport institutionnel avec les gens. Le lien doit être sans cesse renouvelé, redessiné, réinventé, en fonction de ce que l'on a envie de proposer. [...] Nous essayons de trouver des formes qui permettent de constituer un cadre nouveau avec les habitants, un cadre qui ne soit pas uniquement celui de la réunion, de la communication. Nous travaillons ensemble, nous construisons ensemble.* »

Par ailleurs, et toujours à partir de ce constat d'échec, des élu·e·s expriment leurs besoins en formation sur les questions d'accessibilité et de participation (voir chapitre 6) : « *Les populations aisées se rendent sans difficulté dans les équipements culturels. Il faut aller chercher les autres habitants, plus éloignés de la culture. Comment ? Ce n'est pas évident. La directrice des affaires culturelles et moi-même aimerions pouvoir participer à des sessions de formation sur cet aspect-là des choses.* » ; « *Partout où cela est possible, il faut que l'on se donne les*

moyens de pouvoir associer les personnes. Mais ce n'est pas facile. Il faut en avoir les capacités. Même au sein de la culture, les agents des collectivités territoriales ne sont pas exercés à cela. Il faut donc les former. C'est une question de respect vis-à-vis de ceux que l'on reçoit. [...]. La convivialité se décline selon plusieurs formes : il y a des phases d'écoute et de rapprochement, et une nécessité de ne pas prédéterminer ce qui n'a pas encore été envisagé. C'est un travail très exigeant. »

Chez les élu·e·s, la participation des publics, élément essentiel du développement culturel, demeure souvent cantonnée à un effet d'annonce, au sein de discours projectifs se rapportant au mandat en cours et, surtout, à celui à venir. L'évocation du mandat en cours relève alors du champ lexical de la difficulté, de l'essai et de la tentative – très présent dans les entretiens – tandis que le mandat à venir est un moyen d'envisager de grandes ambitions et des propositions autour de ce thème : « *“La culture pour tous et la culture partout !” tel est le slogan de notre département. [...] Il faut vraiment que l'on arrive à irriguer tous les territoires, à faire venir la culture au plus près des habitants. » ; « Envisager une politique beaucoup plus décentralisée sur les quartiers est le projet de ce mandat. » ; « Je souhaite que dans le prochain mandat, même si ce n'est plus moi, les citoyens soient davantage associés aux choix de programmation. Pourquoi ne pas envisager qu'une partie de la programmation culturelle et artistique fasse l'objet d'une consultation avec eux ? » ; « Ce que je vais dire n'est pas politiquement correct, et c'est compliqué, mais ce n'est pas grave. Je suis plutôt sceptique quant à la façon de concevoir la participation aujourd'hui. Cela peut englober tout et son contraire : des formes très bien ou l'inverse. Une véritable attitude participative exige une méthodologie précise, ce qui est, malheureusement, rarement le cas. [...] Nous essayons pourtant d'utiliser de plus en plus ces outils-là, mais en prenant le temps de les penser. » ; « On ne pratique pas assez les politiques participatives. Cela fait partie d'un programme futur. Le maire n'a jamais souhaité de participation extérieure et il serait souhaitable que cela change. »*

Les enjeux sociaux de la culture concernent enfin les enjeux territoriaux : la fracture culturelle est aussi une fracture spatiale, qu'elle soit matérielle ou immatérielle (si nous pensons par exemple aux « espaces » numériques). Ainsi, nous remarquons que les complexités augmentent en même temps que l'échelle territoriale de la collectivité concernée. Comme pour ce département de la région

parisienne dont l'élu fait état des difficultés : « *C'est très dur. Nous essayons d'avoir une politique globale en s'adressant à des publics différents et particuliers. Du nord au sud, d'est en ouest, nous n'avons pas du tout les mêmes populations. »*

D'autre part, ces enjeux de spatialité culturelle se retranscrivent dans la dichotomie qui peut exister entre urbanité et ruralité. Une tension sur laquelle insiste le vice-président d'une petite communauté de communes drômoise particulièrement concernée par cette problématique territoriale : « *Il y a une fracture culturelle entre les territoires. Les enfants d'ici n'ont pas les mêmes chances culturelles que les autres. La culture que l'on pratique ici doit parvenir – mais nous n'y arriverons pas – à compenser cette espèce d'escalier culturel qu'il y a entre les plus favorisés et les moins favorisés. Et ce n'est pas une histoire de classe sociale. C'est une question de culture ancrée au plus profond de nos sociétés. L'ambition culturelle est différente en province et à Paris, par exemple. [...] Il faut absolument que l'on y réfléchisse dans les années à venir. »*

Dans cette dynamique que l'institution met en place en direction des publics, par le biais de la culture, l'identité locale est rediscutée. Un certain nombre de territoires connaissent, par exemple, des histoires migratoires particulières que les élu·e·s revendiquent comme composantes d'une identité singulière. Une identité locale plurielle qui doit être prise en compte dans les politiques culturelles de leur collectivité : « *Nous sommes une ville de la diversité construite par des vagues d'immigration successives, tout au long du xx^e siècle : immigrations italienne, portugaise, latino-américaine qui fuyaient les dictatures... Ces différentes immigrations ont infusé dans toute la ville et cela se ressent dans le champ culturel, dans le travail des associations. C'est une chose à laquelle nous nous devons d'être vigilants et de veiller.*

“ Notre politique culturelle ne repose pas sur ce que l'on pourrait appeler la “culture dominante”. Nous cherchons à faire en sorte que la diversité de la population se retrouve dans la diversité de l'offre et des pratiques proposées. ”

« Diversité, oui. Nous comptons une importante population d'origine étrangère et nous faisons en sorte de toujours la prendre en considération dans les manifestations que nous organisons. Nous sommes sensibles au fait de n'offenser personne, afin que tous puissent participer sans qu'il y ait

une quelconque gêne. » ; « Je place la diversité culturelle au premier chef de la politique culturelle. C'est ce à quoi je me suis le plus attelée. [...] Nous avons la chance de connaître ici une large diversité de personnes d'origines différentes et nous devons absolument œuvrer pour travailler tous ensemble. »

Enfin, eu égard à cet enjeu de la diffusion culturelle, et outre des dispositifs territoriaux *ad hoc*, l'éducation artistique et culturelle (EAC) est souvent brandie comme l'un des remèdes possibles à la fracture culturelle, en tant qu'outil d'une territorialisation plus fine de ces politiques. Une adjointe à la culture d'une commune provençale l'atteste : *« L'éducation artistique et culturelle fonctionne très bien. C'est un axe majeur de la politique publique que j'ai menée. Nous sommes une ville de culture qui a fait le pari de la culture pour son développement. Nous nous devons d'impliquer les jeunes générations dans cette identité-là. [...] Cela fonctionne toujours lorsque vous montrez les projets des enfants : les parents viennent. C'est un véritable enjeu pour l'avenir, le seul axe qui permette de mailler, de manière forte, l'ensemble du territoire et des publics, quelles que soient les origines sociales et géographiques. La politique de l'EAC permet de répondre véritablement à un tel enjeu. »*

Les droits culturels : un concept en gestation dans les esprits des élu·e·s à la culture

Une dernière formule plus récente semble agréger les enjeux sociaux d'une politique culturelle territoriale : celle des « droits culturels ». Certain·e·s élu·e·s se sont fortement approprié·e·s la notion en l'inscrivant dans la filiation des principes plus classiques de l'action politique culturelle déjà évoqués. D'autres sont davantage méfiant·e·s compte tenu de la volatilité sémantique de la formule et sans doute aussi d'un manque d'appropriation d'une notion encore jeune.

On peut souligner, tout d'abord, que le concept de « droits culturels » s'intègre parfaitement, pour les élu·e·s qui le défendent, dans la notion plus large de « démocratie culturelle ». Un élu régional de l'Ouest explique ainsi comment l'horizontalité des pratiques et des publics charrie avec elle l'ensemble des formules évoquées plus haut, complétées par celle des « droits culturels » : *« La démocratie culturelle intègre, selon moi, droits culturels et diversité culturelle. [...] La démocratie culturelle permet de "faire" avec des personnes ou tout simplement pour des publics. La culture "d'en haut" et la culture "d'en bas" n'existent pas. Les cultures populaires sont aussi*

importantes que les cultures dites "savantes". Tout est une question d'égalité dans les pratiques culturelles. » Une analyse partagée par une adjointe d'une commune alsacienne qui fait du citoyen le point d'ancrage des différents moments culturels : *« Démocratie, diversité et droits culturels font partie d'un ensemble qui part du citoyen pour revenir au citoyen. »*

Les droits culturels – en tant que rampe d'accessibilité et de reconnaissance culturelles – sont donc à penser, sous l'égide de la singularité, comme un outil de déclinaison pratique de l'idéal de « diversité culturelle ». C'est en tout cas ce que revendiquent les élu·e·s convaincu·e·s par l'opérativité de la notion : *« Dans les droits culturels, chacun peut arriver avec ses acquis et se construire un bagage culturel au travers des références qu'il apporte. » ; « En tout individu, il y a un potentiel de création. Chacun a des droits culturels et peut prétendre, à un moment donné de sa vie, exprimer ce qu'il est. » ; « Je vois les droits culturels comme une manière de découvrir la pratique artistique et donc l'expression individuelle de son identité, de son rapport aux autres. Un moyen de libération intérieure, d'émancipation, d'expression, de rencontres. Cela peut sans doute heurter une vision très académique de la culture. »*

L'éducation artistique et culturelle revient alors très souvent dans les discours, en tant qu'outil empirique mettant en œuvre les droits culturels. Un nouveau moyen de lutter contre la crise protéiforme que la société traverse : *« L'émerveillement des enfants ouvre vers l'émancipation et la curiosité. Cela passe donc par l'EAC. » ; « Quand on parle de Gilets jaunes, de fragmentation – voire de fracture –, quelle est la réponse en matière de politiques culturelles ? L'EAC, les droits culturels, sont des solutions possibles (même modestes) à la crise sociétale que l'on traverse. Il faut les renforcer dans nos politiques. »*

Quelques élu·e·s dénoncent même un retard de la France sur la question de la reconnaissance des droits culturels. Comme cet élu du Sud-Est qui en fait un outil de reconnaissance de la diversité : *« C'est une anomalie de l'esprit français que d'être si en retard sur les droits culturels. Cela doit nous poser une problématique démocratique. Ce qui est évident dans un pays comme le Canada ou ailleurs, ne l'est absolument pas chez nous. On cherche à "encadrer" l'expression de la diversité, et cela explique toutes les pesanteurs auxquelles nous sommes confrontés. Ce n'est pas étonnant que l'on doive se battre pour les droits culturels. [...] Aujourd'hui, dans une mondialité à construire,*

la première chose à faire est de reconnaître la place de tout un chacun. Il n'y a personne en trop dans notre Histoire. La diversité et la démocratie culturelles sont déclinées en ce sens... Mais la question des droits culturels doit trouver une véritable expression. »

Cependant, les « droits culturels » peuvent être aussi accueillis de manière mitigée de la part d'un certain nombre d'élus·e·s. D'abord par méconnaissance, puisque plusieurs d'entre eux·elles relèvent le flou définitionnel qui entoure cette notion encore brumeuse. Un adjoint à la culture d'une municipalité du Limousin la pense intéressante, en affirmant le « *droit imprescriptible de chacun à accéder à une pratique ou à une rencontre avec un acteur culturel ou un domaine de la création* », tout en doutant de la validité de la définition qu'il donne à ce concept : « *Je n'ai pas vu de définition des droits culturels. Est-ce bien cela ? Je n'en suis pas sûr...* ». Une homologue d'une commune littorale du Calvados avance également à tâtons quand il s'agit de se positionner : « *Droits culturels, cela signifie-t-il aider les gens à faire sortir la culture qu'ils ont en eux... ? En réalité, je ne sais pas ce que cela veut dire.* » Une autre élue communale de la région PACA concède avec franchise ne pas maîtriser le principe : « *J'ai essayé de m'y intéresser, je n'ai rien compris.* » Un constat partagé par une homologue de la région Île-de-France : « *J'ai lu énormément de documents et cela reste encore flou. Si vous trouvez une personne qui peut m'expliquer ce que sont les droits culturels, je m'inscrirais à sa formation...* ». Un autre adjoint de la région parisienne trouve, quant à lui, la notion « *compliquée à maîtriser* » même si importante.

D'autres élu·e·s se positionnent de manière plus politique quand ils critiquent une énième injonction ou « *innovation conceptuelle* ». Certain·e·s dénoncent même la portée normative qui serait contenue dans le concept et apportent quelques mises en garde : « *Je n'adhère pas à cette notion d'obligation, ni de nécessité.* » ; « *Je suis très réticent. Je dois être l'un des rares à batailler là-dessus. Si par "droits culturels" on entend "diversification" et "démocratie" – c'est-à-dire une autre forme de démocratie culturelle –, je suis d'accord. Je reste toutefois inquiet quant à la généralisation d'une norme. Ce concept me laisse dubitatif et je sais qu'il est très discuté.* » ; « *Je n'utilise pas le terme de "droits culturels" parce que j'ai remarqué que ceux qui l'emploient, ne les défendent que lorsque ce sont les leurs.* »

D'autres enquêté·e·s remettent en cause la notion même de « droits » associés au champ culturel : « *Je ne suis pas d'accord avec cette histoire de droits culturels. La culture n'est pas un "droit", il faut aller la chercher. Donner toutes les conditions pour accéder à des activités culturelles, et à la culture : oui. Mais qu'est-ce que cela signifie "droits culturels" ? C'est une formule qui ne m'a jamais séduit.* » Une autre critique porte non pas sur la notion en elle-même – qui peut paraître séduisante –, mais sur son opérationnalité qui semble discutable : « *Le principe des droits culturels est très séduisant. En revanche, cela s'avère peu opératoire de le décliner et le mettre en pratique.* »

L'éducation artistique et culturelle revient très souvent dans les discours, en tant qu'outil empirique mettant en œuvre les droits culturels.

Les droits culturels interrogent enfin sur leur échelle d'application en considérant les différents échelons territoriaux dans leurs rapports directs ou indirects aux publics : « *Les politiques en faveur des droits culturels par une Région seule seraient, par définition, totalement inopérantes.* »

L'interprétation du concept de droits culturels demeure donc très variable entre des critiques politiques cristallisant des tensions relatives au contexte sociétal, et un manque de connaissances lié à sa création (et surtout utilisation) récente.

L'élue culturelle à sa juste place : orienter sans choisir

Les idéaux conceptuels qu'avancent les acteurs et actrices politiques interrogé·e·s se rapportent également à des idéaux pratiques quant à la projection que se fait l'élue à la culture de son propre rôle dans son action politique. Une position interstitielle qui nécessite, selon les principaux·ales intéressé·e·s, modestie et humilité bien loin des *ego trips* souvent associés au personnel politique.

Des acteurs et actrices frontières

L'élue à la culture se définit d'abord comme médiateur ou médiatrice de transversalité puisqu'il ou elle doit, selon cette élue normande, « *tisser des liens avec les autres enjeux des politiques locales, comme le tourisme, l'éducation, etc.* ». Il ou elle se pense ainsi comme un créateur ou une créatrice, passeur ou passeuse de liens entre les différents acteurs culturels du territoire (artistes, [suite p. 84])



Alexie Lorca

Née en 1961

Maire adjointe de Montreuil (Seine-Saint-Denis, 110 000 habitants), chargée de la culture et de l'éducation populaire

Artiste et élue... Développer sa capacité créative dans sa singularité même et œuvrer pour l'intérêt général... La conjugaison des deux ne va pas de soi. Pour son premier mandat (2008-2014), la musicienne et cinéaste avait d'abord hésité : *« La responsabilité convenait-elle pour quelqu'un venant de la culture ? N'allais-je pas être juge et partie ? Finalement, je l'ai très bien vécu. »* Et l'équipe municipale aussi, puisque le maire lui a proposé de renouveler son mandat, reconnaissant par là un savoir-faire et une capacité d'écoute essentielle dans la configuration socioculturelle exceptionnelle de Montreuil.

On qualifie souvent Montreuil de « Brooklyn de Paris » : une ville cosmopolite peuplée de générations successives d'immigrants venus du monde entier, avec une population souvent en grande fragilité sociale, mais aussi une ville d'une créativité foisonnante. Montreuil est en effet une sorte d'« arche de Noé » des arts et de la culture où vivent des habitants s'adonnant à toutes les expressions esthétiques, savantes ou populaires, musicales ou graphiques, occidentales ou « du monde », avec environ 10 % d'artistes et de professionnels de la culture, dont plus de 2 000 intermittents et 250 compagnies...

À Montreuil, *« on ne peut pas mener une scolarité sans rencontrer et travailler avec un artiste, sans aller au théâtre, au cinéma ou au centre d'art »* constate lucidement – non sans une légitime fierté – Alexie Lorca, comme si c'était là un état de fait et non le fruit d'une volonté politique. Il y a des deux : une situation d'extrême densité de la diversité culturelle et une capacité à s'en saisir, presque même à la contenir. Quelle est la faiblesse de la politique culturelle de Montreuil ? *« Le fait de ne plus arriver à répondre à l'ensemble des demandes et des besoins, malgré un nombre important d'équipements (six théâtres, quatre bibliothèques, un cinéma de six salles...) qui sont pris d'assaut ! »*

D'un point de vue de politique culturelle, Montreuil fait figure d'exception : les limites habituelles auxquelles se heurte l'ambition culturelle se présentent à front renversé. Par exemple, il ne s'agit pas tant de lutter contre la reproduction sociale des publics que de l'accepter – *« Il ne faut pas punir les gens qui ont envie d'art et de culture sous prétexte que cela leur a été donné dès l'enfance. »* – tout en veillant à favoriser la mixité. De ce point de vue, *« heureusement, les agents du service public et les associations font un travail extrêmement important à destination des publics dits "éloignés", en misant notamment sur la*

“ Pour nous, la notion de droits culturels est presque naturelle. Elle correspond à notre approche : valoriser, rendre visible et faire se rencontrer les cultures. ”

rencontre avec les artistes ». Les fameuses « limites de la démocratisation culturelle » sont donc peu perceptibles : « *Je ne me reconnais pas dans une forme d'autoflagellation assez partagée qui prétend que la culture pour tous est un vœu pieux et que les théâtres, par exemple, restent hermétiques au plus grand nombre... D'abord, parce que ce n'est pas vrai.* » Et ensuite ?

Montreuil, terre d'élection des droits culturels

Prendre pour boussole ce principe n'est pas un choix à Montreuil : cela s'impose. « *Pour nous, la notion de droits culturels est presque naturelle. Elle correspond à notre approche : valoriser, rendre visible et faire se rencontrer les cultures.* » Cela passe, par exemple, par une politique de sensibilisation auprès des plus petits, avec l'organisation de moments d'échanges entre professionnels (artistes, assistantes maternelles, personnel des crèches...) : « *Pour réfléchir ensemble, avec nos cultures différentes, sur ce qu'est l'art pour les plus petits.* » Cela peut aussi passer par la cuisine (« *qui est aussi un art* ») et la musique : « *Tout le monde connaît une chanson,*

une danse, une recette de cuisine... », ou encore par l'art du conte des griottes et des griots africains. Une manière aussi de contribuer à la visibilité des femmes artistes, principe cardinal de la Convention de l'Unesco sur la diversité des expressions culturelles de 2005.

Parmi les notions clés composant le triptyque des droits culturels (accès/participation/contribution), c'est la réponse au troisième terme qui marque, pour Alexie Lorca, la véritable réussite d'une politique culturelle. À ses yeux (et en tant qu'artiste), rien ne prouve mieux « *la portée transformatrice et émancipatrice de la culture* » que l'efficacité d'une politique donnant envie aux personnes de tenter elles-mêmes une profession artistique : « *Ce qui me fait vraiment plaisir, c'est de voir l'émergence de vocations artistiques dans nos quartiers ; cela témoigne déjà d'une transgression par rapport aux déterminismes sociaux institutionnels franco-français, mais aussi par rapport au milieu familial.* » Une façon également de renouveler potentiellement le vivier pour de futur-e-s maires adjoint-e-s artistes de Montreuil...

Bien sûr, « *je mets en avant tout ce qui marche le mieux !* » reconnaît Alexie Lorca. Cette valorisation traduit au plus près sa perception de la responsabilité culturelle dans le cadre d'un mandat communal. Et dit limpide ce que l'expérience d'un artiste peut apporter à l'exercice du politique.

Vincent Rouillon

professionnels, habitants) : « *Le principe est de rendre service au plus grand nombre et de partager.* » ; « *Être un passeur... Faire en sorte que le terreau d'une ville permette de développer tout ce dont il y a besoin et tout ce qui a envie de pousser sur le territoire.* » ; « *On s'efforce de créer du lien. C'est un travail qui prend du temps, et on n'en a pas toujours... Toucher toute notre population par le biais du comité culturel est notre but.* »

L'élue à la culture est donc essentiel·le pour atteindre l'idéal de transversalité associé à l'action politique culturelle : « *Le rôle de l'élue à la culture est de faire trait d'union entre les différentes politiques, mettre du liant et aussi être l'un des acteurs du changement.* » Il ou elle se place aussi dans une action de défrichage territorial en dénichant, incitant et faisant de la médiation : « *Être en quête de l'excellence. C'est ce que l'on fait ici en promouvant des artistes professionnels, en les aidant à accomplir leurs recherches et à les diffuser. Ce qui permet de donner accès à la culture au plus grand nombre. À l'inverse, il ne faut pas se plier à ce que souhaiterait ce plus grand nombre, parce qu'il n'a pas forcément la connaissance nécessaire. Le rôle de l'élue est d'être vecteur, une sorte de "plateforme" qui met en relation. On est ce maillon-là.* »

Pour mener à bien leurs missions, les enquêté·e·s saluent les qualités managériales et fédératrices dont doit faire preuve l'élue à la culture assumant cette position-carrefour : « *Je suis un fer de lance. J'essaie d'avancer, d'impulser quelque chose. Je pense que l'on doit être animateur, agitateur, facilitateur, permettre aux uns et aux autres de s'identifier. [...] Dans une certaine mesure, nous devons être des "empêcheurs de tourner en rond", ne pas craindre de faire bouger les lignes. L'élue à la culture est quelqu'un d'atypique.* »

Un fédérateur qui tairait son nom puisque, comme le souligne un adjoint au maire d'une commune de Haute-Vienne, l'élue « *doit se mêler de tout* » mais « *avec discrétion* », ce qui implique « *d'avoir des relations personnelles de qualité avec les collègues et le maire* ». De même, le vice-président d'un département francilien estime qu'un bon élu à la culture est un « *incitateur* » et doit être « *un petit peu "chef"* ». D'autres préfèrent employer le terme de « *facilitateur* » – désignation fréquemment usitée dans les discours recueillis – pour sa « *capacité à animer une équipe* », « *faire du lien entre les délégations* », « *structurer les services* », « *conduire les projets* », « *faire rayonner* » le territoire. Les élu·e·s se définissent également

parfois comme des « *militants* », à l'instar d'un maire adjoint tourangeau qui veut défendre « *l'importance de l'art dans la vie, [...] donner une plus grande place aux artistes et aux arts dans la cité* ». Ou encore cet élu rhônalpin qui, dans sa fonction d'animation et de mise en lien d'objets culturels avec des publics non familiers, souhaite « *casser les idées reçues* » et « *interpeller* ». Une figure d'iconoclaste donc, au sens littéral du terme. Les enquêté·e·s revendiquent alors souvent cette posture militante, non dans un sens politique mais davantage dans celui d'une solidarité sectorielle et professionnelle : « *Dans un premier temps, l'élue à la culture sert à défendre la création et les professionnels des arts et de la culture. Il est donc d'abord utile aux artistes afin de garantir le renouvellement de la création, son existence et sa pérennité. Le deuxième aspect très important de son rôle est d'accompagner les publics et leur faire rencontrer artistes et créateurs. Vient ensuite le travail de repérage (d'acteurs et de projets) et l'accompagnement, c'est-à-dire tout ce qui relève de l'ingénierie culturelle. C'est ce que j'ai développé cette année afin de conseiller et d'accompagner le développement de projets en proposant des mises en lien. Cela est très demandé aujourd'hui [...] et requiert une certaine compréhension du travail artistique afin de pouvoir revendiquer sa rémunération.* » ; « *Les intermittents ont un métier. [...] La culture ne peut pas vivre sans eux. [...] Il faut donc leur assurer une existence, une manière de vivre, des publics. La culture, ça ne s'invente pas.* »

Ces qualités fonctionnelles de l'élue à la culture ainsi dépeintes s'associent donc à des qualités personnelles et humaines : accessibilité, sensibilité, écoute, curiosité, humilité... Une nécessaire ouverture d'esprit qui fait idéalement de l'élue à la culture, un acteur ou une actrice doté·e de tolérance, d'empathie ou, plus simplement, d'humanisme. Florilège : « *Nous sommes des touche-à-tout. [...] Nous nous devons d'avoir une grande ouverture d'esprit, d'aimer les gens, de leur donner la possibilité de s'émerveiller comme s'ils étaient des enfants, et de garder cet émerveillement que permettent l'art et la culture.* » ; « *J'écoute beaucoup. Ma vision est nourrie de tous les échanges que je peux avoir avec les élus, avec les acteurs culturels, avec mes services.* » ; « *Il faut inclure tout le monde et beaucoup écouter car chacun porte des projets. Il faut être poreuse aux autres. Le B.A.BA, c'est : aimer les gens, écouter, repérer les dénominateurs communs susceptibles de rassembler. On impulse, on entraîne dans une aventure commune où chacun est l'acteur de sa propre histoire. Le terme exact serait peut-être "catalyseur" plus que "relais" ou "lien". L'élue a une place privilégiée.*

“ Je conçois mon rôle comme celui d'une conteuse embarquant les gens dans une histoire qui fait sens pour chacun, tout en donnant du sens à la vie commune. ”

Je suis une “conteuse politique”. [...] L'émotion seule ne suffit pas, bien sûr, il faut être intelligible. Mais l'émotion provoque et permet d'améliorer le vivre-ensemble, elle rassemble. Créer des opportunités afin de faire se rencontrer “les autres” qui nous ressemblent plus qu'il n'y paraît, n'est-ce pas une très belle mission ? » ; « L'une des qualités de l' élu, et qui plus est de l' élu à la culture, c'est de savoir se questionner et ne pas être trop sûr de lui. Parce que l'on touche à l'intime. Un élu à la culture n'a besoin d'aucun prérequis, il faut simplement qu'il sache écouter, s'interroger et se rendre disponible. Ce n'est pas si facile. »

Mais cette position de l' élu-e à la culture qui fait le pont entre les différents mondes culturels rend la tâche parfois délicate. En effet, la fonction génère de fortes attentes de la part des acteurs culturels. C'est ce que ressent, par exemple, cette élue normande : « Les gens attendent quelque chose de vous. Ils vous demandent d'être à un certain endroit. Si vous n'y êtes pas, ils ne sont pas contents. Mais si vous y êtes, ils espèrent quelque chose de vous et c'est normal. »

L'effacement de l' élu-e et le respect des compétences

Les qualités de chef-fe d'orchestre, convaincu-e mais humble, appellent également un savoir-être particulier de l' élu-e culturel-le, pour ce qui est de la mise en retrait et du respect des compétences tierces. Deux élu-e-s de l'Ouest évoquent, par exemple, la position délicate à tenir entre une figure managériale de conviction et une figure plus effacée d'attention. Deux qualités complémentaires et génératrices d'action politique locale : « Il faut être à l'écoute des artistes, mais aussi de la population et des contraintes techniques, administratives, juridiques, etc., c'est-à-dire prendre en considération toute la connaissance que les techniciens ont des sujets. Mais il faut aussi avoir soi-même des convictions qu'on est là pour défendre en tant qu' élu. »

De même, l'adjoint municipal d'une commune littorale du sud de la France estime que le processus de décision n'incombe pas forcément à l' élu-e culturel-le dont le rôle est plutôt d'agréger les informations aux prémices de

l'action : « Je ne peux pas être le seul à décider. Il y a des choses que je ne maîtrise pas correctement, et je n'ai pas peur de le dire. Quand je ne sais pas, je me tourne vers mon directeur, vers d'autres, vers ceux qui savent. [...] Il faut aller chercher les informations. »

Cela renvoie bien sûr à la question de la programmation pour laquelle la grande majorité des élu-e-s interrogé-e-s revendiquent une prise de position, idéale et ferme, qui consiste à « orienter, mais ne pas choisir » : « Ce n'est pas nous qui programmons. On pilote, on oriente, on met en place des projets, mais on ne programme rien. [...] On est là pour conseiller et apporter des idées. On ne dit pas : “vous allez avoir telle compagnie théâtrale, telle association de clowns, telle chorale, ou tel orchestre de chambre.” » ; « Moi, je ne programme rien, je ne dis pas non plus : “je choisis ce spectacle-là plutôt que celui-ci”, ce n'est pas mon rôle. La professionnelle, c'est la directrice. En revanche, c'est à nous de déterminer les limites, de donner des cadres et d'insuffler des orientations. [...] J'essaie en effet d'aiguiller la politique culturelle de programmation. » ; « Plus on a une politique définie, moins on risque d'être intrusif. Je n'ai pas à dire : “j'aime telle ou telle pièce de théâtre”. Non ! » ; « Il y a une règle importante et fondamentale : ne surtout pas se mêler de la programmation des établissements spécialisés, même si vous les financez beaucoup. [...] Il ne faut pas tout mélanger, nous sommes là pour donner les moyens d'agir. La proposition culturelle, c'est eux. Et cela relève de leur responsabilité s'ils ont du succès ou pas, je ne l'endosse pas non plus. »

Cet impératif d'objectivité est d'autant plus difficile à tenir que les élu-e-s à la culture ont souvent des profils manifestant une appétence particulière pour la chose culturelle, qui en appelle une nouvelle fois à l'esprit d'ouverture (voir chapitre 3). L'humilité de l' élu-e devient alors sa vertu principale, pilotant son action par une mise à distance continue de ses centres d'intérêt personnels : « Il faut savoir s'effacer derrière ses propres goûts pour justement découvrir des champs nouveaux d'expression artistique et culturelle. [...] J'essaie d'être objectif et je ne le serais pas si je convoquais uniquement mes inclinations personnelles. » ; « Mon rôle n'est pas d'être juge des esthétiques, je l'ai toujours dit. Nous avons eu quelques pratiques amateurs un peu âpres, mais ce n'est pas grave. Il y a une intention et toujours quelque chose de positif à dire. La puissance publique ne doit pas donner le sentiment de plaquer son jugement sur un travail artistique qui

reste personnel et subjectif. » Si bien que l'adjointe à la culture d'une commune bretonne fait de l'humilité « la plus grande qualité d'un élu ».

La mise à distance de leurs propres goûts est d'autant plus cruciale pour celles et ceux ayant eu une trajectoire professionnelle dans le champ culturel. À l'instar de ce comédien devenu adjoint à la culture d'une municipalité d'Île-de-France : *« Comme je suis un professionnel de la culture, et en tant que comédien, toute la problématique était de faire la part entre mon activité professionnelle et mon activité d'élu, afin que l'une ne déteigne pas sur l'autre. Je me souviens de la première formation que j'ai suivie, le formateur nous a dit : "En tant qu'élu à la culture, vous n'êtes ni critique d'art, ni programmeur". [...] J'ai intégré cela très vite. »*

Le rôle de l'élu·e à la culture est donc avant tout pensé par ses acteurs comme un rôle politique :

“ Un adjoint à la culture, n'est pas le gardien du bon goût. Il n'a pas à faire des choix esthétiques, il doit mener une politique culturelle sous toutes ses formes. C'est donc avant tout un poste politique. ”

Ce rôle d'orientation, en lien avec une ligne politique, conduit à des interventions perlées de ces élu·e·s sur des sujets là encore politiques, tels ceux de l'égalité des sexes ou des arts numériques, comme en rend compte cette élue d'une commune d'Île-de-France : *« Oui, je suis intervenue en faveur des arts numériques afin d'ouvrir aux nouvelles formes d'arts plastiques. En revanche, même si je n'ai jamais pris part au choix des artistes, j'ai toujours participé à celui de l'orientation générale et cela a été un véritable bras de fer. »*

Dans ce cadre, les élu·e·s sont très soucieux et soucieuses de respecter le travail et les compétences des équipes du service culturel en insistant sur leur expertise à la fois opérationnelle et esthétique : *« Il y a des programmeurs dans les centres culturels municipaux, avec des référents danse, théâtre, spectacle jeune public, etc. Ce sont eux qui bâtissent la programmation. Ils me la présentent à titre informatif et je leur fais entièrement confiance. C'est une sorte de consensus tacite, aucune directive n'est donnée aux responsables d'établissements quant à leur programmation. » ; « J'accorde beaucoup d'attention au fait d'être très respectueux avec mes équipes. Parce*

que lorsque l'on arbitre, il arrive parfois que ce soit contre l'avis des chargés de mission. Il est donc nécessaire de systématiquement intégrer leurs réflexions au cours de ces arbitrages. » ; « Il faut travailler en bonne intelligence avec les services parce que ce sont eux qui conseillent, c'est leur mission. Un élu fait des propositions, mais n'est pas un technicien. Le technicien sait ce qui peut être réalisé et ce qui ne peut pas l'être. S'il dit : "Non, il vaudrait mieux ne pas procéder de cette manière", l'élu doit en tenir compte, il ne peut pas répondre : "Je veux que ce soit ça." Cela ne fonctionne pas ainsi. »

Outre les services culturels, le « savoir-déléguer » de l'élu·e culturel·le repose également sur les acteurs socioculturels du territoire qui, eux aussi, remplissent une fonction relais essentielle des politiques culturelles locales, notamment en ce qui concerne le mode de consultation et le rapport aux habitants dans un contexte de défiance populaire vis-à-vis du champ politique : *« Nous passons la plupart du temps par les structures de type théâtre et autres scènes nationales [...]. Ils sont de bons relais et c'est plus facile pour eux de proposer des activités en lien avec les populations qui ne s'expriment pas forcément très bien. Nous avons des quartiers difficiles [...]. Quand ils font venir un artiste pour organiser un atelier avec des écoles ou autres, cela se passe très bien. Si l'initiative venait de moi, on me dirait : "C'est quoi ce truc ? Vous cherchez à nous endoctriner ?" J'ai beau avoir l'étiquette "culture", c'est l'homme politique que l'on voit et personne d'autre. » ; « Nous avons énormément travaillé pour faire en sorte que les relais, ces corps intermédiaires de la culture, appliquent des politiques tournées vers les habitants. Cette charge leur incombe donc. » ; « Concernant la saison culturelle, nous avons créé ce que l'on appelle des "ponts" avec deux maisons de quartier pour que l'ensemble de la population, toutes catégories sociales confondues, puisse s'autoriser le droit à culture. C'est extrêmement important. On travaille aussi beaucoup avec le centre communal d'action sociale, notamment à destination des foyers de personnes plus âgées. On essaie de toucher tous les publics. Ce qui n'est pas simple, mais nous ne lâchons pas ! Il faut trouver tous les vecteurs qui créent du lien. »*

Si la culture est indispensable, son élu·e local·e ne l'est pas. Il ou elle se considère plutôt comme le médiateur d'un agir-ensemble, en insistant sur la fonction de maïeutique citoyenne et politique : *« Personne n'est indispensable. Je pense que je suis là pour redistribuer une partie des pouvoirs que j'ai, c'est-à-dire redonner aux gens ce que certains appellent "le pouvoir d'agir." »*

En définitive, l'élue à la culture devient la figure symbolique de la culture sur le territoire. En l'incarnant localement, il ou elle remplit sa fonction essentielle de représentation : « *L'élue doit tout à la fois porter une vision, une histoire, et incarner la culture [...] et ce, d'une façon ou d'une autre : par sa pratique personnelle, sa fréquentation des lieux culturels, son domaine de prédilection, etc.* » ; « *La culture doit être portée par quelqu'un qui a du poids politique. Même si nombre de mes collègues ne fréquentent jamais l'Opéra, ni les centres culturels, ni même le musée, il est primordial qu'ils soient convaincus que ce que je fais est important.* » Une incarnation de la culture par une fonction qui se pense, encore une fois, sur le temps long, comme le souligne cet adjoint à la culture d'une commune de la région parisienne : « *L'élue doit absolument avoir une vision à moyen et long terme. C'est cela qui est important.* »

**Itinéraires d'élue-s
et obédiences politiques :
des déterminismes
toujours structurants**

Le dernier élément que nous ne pouvons éluder quand nous évoquons les idéaux auxquels se réfère un-e élu-e à la culture tient dans la dimension proprement politique et partisane de son action. En effet, bien que Pierre Moulinier affirme qu'« à droite comme à gauche, il n'y a plus guère d'objecteur de conscience culturelle, d'opposant à l'action des pouvoirs publics en la matière »¹⁰, il demeure malgré tout des déterminismes sociopolitiques qui semblent encore gouverner, sinon la nécessité d'une action politique en faveur de la culture, du moins une manière particulière de l'appréhender. Notre étude révèle ainsi des trajectoires d'élue-s venant structurer des sensibilités politiques, plus ou moins partisans, qui s'articulent au champ pratique de l'action politique culturelle locale.

Tout d'abord, plusieurs élu-e-s partagent une fibre militante, modelant un rapport politique à la culture idéologiquement ancré à gauche. Ce militantisme se construit à partir d'une trajectoire socioprofessionnelle au sein des milieux associatifs et de l'éducation

Plusieurs élu-e-s
partagent une fibre
militante. Ce militantisme
se construit à partir
d'une trajectoire
socioprofessionnelle
au sein des milieux
associatifs et de
l'éducation populaire.

populaire. Par exemple, cet adjoint au maire pictavien, ancien socialiste, qui dit avoir été très impliqué dans les réseaux de l'éducation populaire et « *très engagé dans la vie associative des années 70* », se définissant comme un « *militant de la diversité culturelle* » animé par « *une volonté de transformation sociale* ». Pour cette autre adjointe municipale d'une commune bretonne – ancienne animatrice rurale et enseignante –, issue d'un riche parcours dans le milieu associatif, la culture est une façon de lutter contre les dérives du capitalisme :

« *La culture ne répond pas à un besoin individuel comme le fait le capitalisme. Nous ne sommes pas là pour satisfaire les nécessités personnelles. Ce n'est pas une stratégie de supermarché !* » Selon elle, l'action politique est essentielle pour contrecarrer le monde mercantile et offrir un autre prisme : « *Il y a ce que propose le monde commercial avec ses "usines à rêves", ses divertissements, les mêmes sur toute la planète. Ça brille, tout le monde s'y précipite parce que des messages subliminaux les ont incités à s'y rendre. Et puis, il y a tout ce qui peut se faire en matière d'expérimentations, de créations culturelles où il est question de relations de personne à personne. Je pense que ce sont vraiment les politiques qui peuvent porter cela.* »

La figure militante se superpose ainsi avec une filiation intellectuelle et politique revendiquée nourrissant une action politique territorialisée. Comme la vice-présidente d'un département de l'Ouest, ancienne institutrice à la retraite, militante syndicale (associative et politique) qui dit avoir « *puisé [ses] forces dans la lecture et les grands combats de Victor Hugo* » ainsi que chez les « *poètes de la Résistance* » grâce à l'expression de « *la révolte et l'envie d'égalité* » que ces derniers permettent.

En matière de contenus culturels qu'ils ou elles défendent, ces élu-e-s, engagé-e-s à gauche de l'échiquier politique, privilégient alors souvent l'audace plutôt que le consensus. C'est ce qu'affirme, par exemple, l'adjointe socialiste d'une commune d'Île-de-France arrimant son engagement politique aux référentiels de l'action culturelle évoqués plus haut : « *Dans la programmation que nous mettons en place, nous optons pour la découverte de* [suite p. 90]

10 P. Moulinier, *op. cit.*, p. 9.



Juliette Mant

Née en 1981

Maire adjointe d'Arcueil (Val-de-Marne, 21 500 habitants), chargée du développement culturel et de l'éducation populaire

« La culture relève d'une évidence : au-delà de représenter mon centre d'intérêt personnel, elle est ce qui nous relie, nous ouvre à l'autre et à l'inattendu. » Le militantisme politique – social avant tout –, l'expérience professionnelle et, dès son plus jeune âge, la pratique artistique ont conduit Juliette Mant à accepter la responsabilité de la culture et de l'éducation populaire. Son engagement initial ne la portait pas pour autant vers ce choix : « À l'origine, mon engagement en politique s'inscrivait dans le champ du handicap sur lequel je reste très mobilisée à travers les politiques culturelles. »

Au croisement de ses inclinations individuelles et de son besoin d'agir pour l'intérêt général, ce choix en faveur de la culture s'est ainsi imposé. Cette décision – qui n'est pas sans renoncement – la nourrit par la diversité des rencontres qu'elle est amenée à faire : « Combiner engagement politique et emploi implique de travailler soirs et week-ends. Il faut parfois renoncer à des temps de vie personnelle, et même à ses propres pratiques et sorties artistiques. »

À Arcueil, les conditions politiques sont favorables. Dans ce contexte, le partage et l'échange avec l'ensemble des élu·e·s de l'équipe municipale s'avèrent à la mesure de l'ampleur et de la

transversalité des enjeux culturels : « La culture est abordée sous une multiplicité d'angles, qu'il s'agisse du soutien à la création et aux associations culturelles, de la problématique des publics et des quartiers, mais aussi de l'urbanisme, des centralités et mobilités urbaines, du développement durable, des enjeux de droits culturels ou des relations intergénérationnelles. »

L'approche transversale de la culture n'exclut pas pour autant certaines tensions entre élu·e·s : « Il faut une vigilance permanente et croissante dans le portage des politiques culturelles. Il est nécessaire de souvent repréciser le sens de notre action et des mots que l'on emploie. Il y a toujours des incompréhensions qui viennent fragiliser les choses : tant à l'endroit du soutien de l'activité artistique professionnelle qu'à celui de certaines esthétiques plus contemporaines considérées comme "réservées", et parfois à celui de la programmation artistique dont il convient de préserver liberté, diversité et exigence. » Ces incompréhensions de politiques culturelles peuvent venir des acteurs culturels eux-mêmes : « Les questions d'égalité femme/homme – et de programmation paritaire notamment – ont pu heurter certains artistes pour qui le genre n'est pas un critère artistique. Ce à quoi je réponds qu'il s'agit de l'indice d'un engagement évidemment politique. »

Parvenir à combiner développement culturel et éducation populaire constitue pour Juliette Mant une approche essentielle. La défense de la création, menée conjointement avec le soutien aux initiatives et pratiques citoyennes, fait partie de ses premières responsabilités d'adjointe, elle en est convaincue : « Il y a ce lien essentiel de la relation aux arts pour tous qu'il nous faut travailler et développer. L'idée de droits culturels est ici à investir fortement et à intégrer dans chacune de nos actions. »

L'exercice du mandat à la culture relève ainsi tout à la fois du plaisir de l'expérimentation, de la diversité des rencontres et des liens territoriaux à tisser, et d'un combat incessant face à des défiances persistantes : « Certains élus ou habitants peuvent ne pas avoir conscience de ce que recouvre l'enjeu de porter concrètement nos politiques culturelles. Derrière toutes les représentations artistiques auxquelles nous assistons avec plaisir, il y a un combat premier et essentiel pour les faire exister. Celui-ci permet de défendre des espaces de recherche artistique et de création et de faire prendre conscience de la précarité dont souffrent certains acteurs culturels. Et puis, il y a aussi le combat budgétaire – malheureusement bien connu – de devoir rappeler que les politiques culturelles coûtent moins qu'elles ne rapportent parce qu'elles sont le cœur de ce qui fait nos cités et notre société. »

Selon Juliette Mant, cette défiance politique demeure, et s'amplifie parfois, dans une forme d'ambivalence. Elle se félicite, par exemple, de la priorité collectivement donnée à l'éducation artistique et culturelle : « C'est chez nous une priorité

et cela avance extrêmement bien parce que la vision est partagée entre les élus chargés de la culture et de l'éducation, mais aussi plus largement avec les écoles et les enseignants. » Elle s'inquiète toutefois de la vision d'ensemble et de l'horizon politique : « Porter une politique culturelle, c'est porter des transformations en accompagnant un changement progressif et progressiste des choses.

“ J'ai toujours été interpellée dans mon mandat par la façon qu'ont certains d'assumer l'importance de la culture seulement par moments, dans une forme d'urgence, souvent en réaction à des événements dramatiques, à des délitements de notre société. Les politiques culturelles devraient être justement portées tout le temps et durablement. ”

Ce sentiment quant à la tension entre le court et le long terme a pu notamment s'exprimer à l'occasion des attentats de 2015 : « L'importance de l'action culturelle et de la place des artistes a été politiquement ravivée. La culture est évidemment là pour refonder, mais aussi pour éviter que cela ne s'effondre. Elle doit être permanente et se développer dans la confiance et la place indéfectible donnée aux artistes. » Promouvoir, le temps d'un mandat, la permanence des arts et de la culture en même temps que leur rôle central dans la vie quotidienne de chacun et de chacune : telle est la responsabilité ultime des élu-e-s chargé-e-s de la culture.

Vincent Rouillon

formes nouvelles, conduisant vers de nouveaux horizons, de nouvelles pensées, et nous faisons se rencontrer les gens dans le cadre de projets. La culture, c'est à la fois la diversité culturelle, celle des formes et des artistes, et aussi une politique de l'offre (et pas nécessairement de la demande), ce qui rejoint l'idée de démocratie participative, et là c'est un véritable sujet de débat. [...] Pour les arts plastiques, par exemple, on est clairement dans l'audace, voire même le subversif ! »

De même, la diversité culturelle est pour cette autre élue une formule profondément ancrée à gauche à condition qu'elle se conjugue à une inscription quotidienne de la culture dans la vie de chacune et de chacun, à rebours d'une conception élitiste et excluante : « *La politique de gauche, ce n'est pas celle qui assigne en disant : "il faut penser telle ou telle chose". C'est celle qui donne la liberté aux gens. Et si on veut pouvoir la leur offrir, il faut de la diversité. [...] La culture ne doit pas trop s'émanciper pour rester complètement en lien avec la vie des gens. [...] Ce n'est pas aux "cultureux" de défendre la culture, sinon on est perdus. Il faut tisser des liens, infuser la culture partout et dans toutes les politiques du département.* »

Ainsi, pour ces élu·e·s de gauche, il y a un lien évident entre une manière de prendre en charge la culture et l'obédience politique de la collectivité. La vice-présidente d'un grand département socialiste le confirme : « *Je suis de celles qui pensent qu'une politique de gauche n'a rien à voir avec une politique de droite, même si parfois on est amenés à utiliser les mêmes mots !* » Un autre adjoint au maire d'une grande commune revendique également la singularité d'une politique culturelle de gauche telle qu'elle est envisagée par sa collectivité : « *Je ne suis pas d'accord lorsque [...] les élus disent qu'ils font tous et toutes des politiques culturelles. Ici, [...] on fait une politique culturelle de gauche !* »

Cependant, à côté de ces profils très militants, d'autres élu·e·s de droite et d'une gauche plus modérée, affirment au contraire que la culture a la particularité d'être un domaine qui transcende les frontières politiques. C'est évidemment le cas des élu·e·s de petites collectivités souvent situées en milieu rural. À l'instar de cet ancien socialiste, adjoint au maire d'une petite commune de Nouvelle-Aquitaine qui « *se défend d'être sectaire* » et qui soutient les « *gens de droite* » quand ils font du « *bon travail* ». Un élu UDI d'une commune LR, même s'il estime avoir de « *bonnes relations* » avec l'opposition, revendique

toutefois la spécificité non partisane du domaine culturel en disqualifiant toute forme de contestation – parfois trop systématique – que l'opposition met en œuvre : « *Je ne manque jamais de rappeler que la culture ne doit pas être mise au centre de polémiques dans lesquelles elle n'a pas lieu d'être. Je trouve déplacé de critiquer une orientation culturelle que nous pourrions partager, surtout lorsqu'elle n'a rien de clivant sur le plan des idées. [...] Ce qui ne peut qu'améliorer la figure des élus aux yeux de l'extérieur – électeurs et citoyens –, quel que soit leur bord.* » Ce qui fait dire à une autre élue LREM d'une petite commune normande (estampillée divers droite) que « *la culture n'est pas politique. Elle n'est ni de droite, ni de gauche, ni du centre. [...] Une politique culturelle de droite ou de gauche, je ne sais pas ce que cela veut dire.* » Un sentiment confirmé chez beaucoup d'homologues, plutôt à droite de l'échiquier politique ou non encartés : « *Sur l'ensemble du spectre central politique français, quelle que soit leur couleur, [les élus] ont une vision convergente et indistincte de la culture.* » ; « *La gauche s'est souvent interrogée sur la culture, [...] la droite a été plus pragmatique. Mais, au bout du compte, les résultats ont souvent été les mêmes. Je connais des élus de toutes les couleurs politiques qui font du bon boulot, vraiment ! Et j'ai même d'ailleurs rencontré des élus de gauche devenus pragmatiques et des élus de droite passés du pragmatisme à la réflexion !* » ; « *Le fait d'appartenir à un parti ne change pas l'action d'un élu à la culture parce que la culture englobe énormément de choses. [...] C'est le cas au sein de la FNCC par exemple, où certains sont encartés et d'autres non, avec des engagements politiques forts. Le dialogue et la réflexion autour de grands projets ou thèmes de la culture n'en sont jamais affectés. [...] J'ai une certaine distance avec cette problématique puisque je n'appartiens à aucun parti, cela me permet donc une totale liberté. Et je ne suis pas non plus "attaquée" sur ces questions-là. C'est quand même tout à fait intéressant, et cela favorise des relations saines et claires.* »

“ *Je ne manque jamais de rappeler que la culture ne doit pas être mise au centre de polémiques dans lesquelles elle n'a pas lieu d'être. Je trouve déplacé de critiquer une orientation culturelle que nous pourrions partager, surtout lorsqu'elle n'a rien de clivant sur le plan des idées.* ”

La sensibilité culturelle de l'élue, façonnée par son itinéraire personnel, est alors pour beaucoup la principale variable – plus forte que l'obédience politique – qui explique les différences de vision de la culture et sa prise en charge politique. L'adjoint au maire sans étiquette d'une commune méridionale LR, à la trajectoire très éloignée de l'engagement politique (ancien officier de marine), rappelle ainsi l'importance du caractère de l'élue à la culture : *« Inévitablement, la personnalité compte. Si quelqu'un est fanatique d'opéra, il va tout faire pour qu'il y en ait chez lui. »*

Le vice-président (divers gauche) d'une communauté de communes sans étiquette en Auvergne-Rhône-Alpes confirme également le rôle décisif de la sensibilité culturelle des élu-e-s, illustré par les bons rapports qu'il entretient au quotidien avec les communes et collectivités environnantes et ce, quelles que soient leurs colorations politiques. Il n'élude cependant pas totalement l'influence de l'obédience politique : *« Je crois davantage aux valeurs et à l'éducation à la culture que chaque élu porte en lui. Gauche, droite... Prenez la région Auvergne-Rhône-Alpes, par exemple : je ne suis pas d'accord avec Laurent Wauquiez lorsqu'il annonce qu'il vaut mieux installer des portiques de sécurité à l'entrée des établissements scolaires plutôt que de financer des projets pédagogiques ! Il est de droite mais je suis sûr que des élus de gauche pourraient dire la même chose. [...] J'ai envie de penser que plus on est de gauche, plus on est sensible aux personnes défavorisées et plus on œuvre pour l'égalité des chances. À droite, on aurait tendance à croire que chacun doit se débrouiller seul. Même si au fond de moi, je ne suis pas persuadé de ces clichés. Je crois surtout que la sensibilité culturelle des élus joue beaucoup pour défendre les actes culturels. »*

La personnalité de l'élue se conjugue ensuite avec les identités culturelles singulières des territoires concernés, en sus de la taille des collectivités. Telle cette commune portuaire de PACA (Région Sud) dont l'adjoint à la culture rappelle l'historique avec lequel il doit forcément composer pour construire sa politique culturelle : *« Sur des grandes villes [...], il y a largement de quoi agir : on peut faire cohabiter du lyrique avec du jazz, du rock avec du classique, pour ne parler que de musique... La deuxième chose importante, c'est l'histoire du lieu. Si vous avez un festival en place depuis cinquante ans et qu'il ne vous plaît pas forcément, vous allez être vigilant avant de l'annuler. Parce que, après, des gens risquent de vous le reprocher. [...] Quelle que soit la couleur politique*

“ La culture peut aussi être subversive. Elle joue également un rôle d'éveil à la citoyenneté, de défense des droits à penser librement. [...] On ne construit pas une politique culturelle de la même façon selon le milieu d'où l'on vient. ”

du maire qui arrivera ici, s'il trouve que cela coûte cher et décide de changer de format, il faudra qu'il soit prudent avant toute prise de décision parce que l'Histoire (comme les habitudes), c'est primordial ! »

Pour autant, ces élu-e-s ne vont pas jusqu'à départir le domaine culturel d'une idéologie. En effet, s'ils ou elles affirment une culture transpartisane, il s'agit plutôt de déplacer le curseur vers une opposition idéologique entre républicanisme culturel et Rassemblement national. Dans ce nouveau cadre, la culture reste, pour cette nordiste de centre droit, « très politique » : *« On ne conçoit pas la même politique culturelle à l'extrême droite qu'au centre droit, c'est évident. On en voit d'ailleurs les conséquences sur les villes administrées par le FN il y a quelques années. [...] « La culture peut aussi être subversive. Elle joue également un rôle d'éveil à la citoyenneté, de défense des droits à penser librement. [...] On ne construit pas une politique culturelle de la même façon selon le milieu d'où l'on vient. C'est très important. Rappelons-nous quand même que les communistes en ont été de grands défenseurs à une époque, aussi bizarre que cela puisse paraître. [...] Pour moi la culture, c'est une grande ouverture d'esprit et ce n'est pas donné à tout le monde. »*

Dans cette continuité, le président de la commission Culture d'une grande région de droite (LR), cadre supérieur dans une entreprise du secteur de l'énergie, affirme être *« totalement en phase »* avec son opposition de gauche puisque *« les principes de la politique culturelle [...] ne sont pas très différents »*. En revanche, il évoque une bataille idéologique avec le Rassemblement national notamment sur la programmation culturelle : *« Le Rassemblement national se focalise sur la question du choix artistique dans la mesure où il refuse le principe des comités d'experts, considérant que c'est aux élus seuls de choisir. Et puis, il y a évidemment leur sempiternelle lutte contre l'art contemporain et le soutien aux FRAC... »*. Un autre élu municipal provençal critique plus globalement le risque

de l'instrumentalisation de la culture qu'il perçoit quand les deux extrémités du spectre politique, droite comme gauche, élaborent des politiques culturelles : « *Dans certaines options politiques un peu extrêmes (à gauche comme à droite), il y en a évidemment qui vont se servir de la culture pour faire passer des messages et justifier ainsi les actions qu'ils ne veulent pas entreprendre. Ce n'est pas nouveau. À l'extrême gauche toutefois, c'est beaucoup moins fort qu'il y a vingt ou trente ans, à l'époque du marxisme triomphant.* »

Ensuite, certain·e·s élu·e·s d'obédience droitière dénoncent les postures relativistes qui prévalent dans les institutions culturelles françaises. Ces hommes et femmes, souvent très cultivé·e·s et au riche parcours politique, réaffirment alors l'importance de la valeur des contenus pour lutter contre une tendance générale à l'horizontalité des rapports aux formes et objets culturels (on parle aussi de relativisme culturel). En d'autres termes, une critique de la démocratie culturelle et de sa logique d'aplanissement des hiérarchies culturelles. L'idée défendue par ces élu·e·s d'un retour au « *légitimisme culturel* »¹¹ s'entrevoyait, par exemple, dans le discours de l'adjoint à la culture d'une commune des Hauts-de-Seine – dont l'identité bourgeoise et l'attrait historique pour une culture élitiste sont encore structurants. Il considère, en effet, que la culture est en danger. Extrait : « *Aujourd'hui, le discours national est totalement horizontal : on mélange les pratiques amateurs aux pratiques professionnelles. Je m'oppose totalement à cela – et en connaissance de cause –, parce que je trouve que c'est dévaloriser le travail des professionnels. Je suis parti en guerre et je le proclame haut et fort dans toutes les instances où je peux le dire : [...] il faut être dans l'excellence et dans la qualité, que ce soit pour le théâtre, les arts plastiques, la littérature, etc. Mais, ce n'est pas pris en compte, et j'en veux énormément aux pouvoirs publics. Ce discours horizontal et populiste me désole ! J'utilise toujours l'image de la pyramide pour illustrer la diffusion de l'excellence. On parle sans arrêt de "médiation" et de "diffusion", mais il faut du contenu. [...] S'il n'y en a pas, ce n'est pas la peine ! [...] À titre personnel, le fait que l'on ne parle plus de culture, mais d'animation culturelle, me terrifie. En fait, on est tombé dans le consumérisme avec une forme de culture matérialiste. Il n'y a pas d'accès à*

la connaissance ni au partage. [...] C'est vous dire à quel point on a complètement basculé ! Si on ne favorise plus la connaissance et la recherche, nous ne serons plus dans l'excellence mais dans l'appauvrissement. Je dis solennellement que la culture est en danger ! Je passe pour un être élitiste, je sais, alors que je ne pense pas faire partie de l'élite, loin de là. Je passe aussi pour un réac' et je ne pense pas l'être non plus. Afin de donner accès à la culture au plus grand nombre, il faut justement offrir le meilleur ! »

Un autre élu de droite évoque également la difficulté de faire valoir une culture de qualité sans être qualifié d'élitiste, renvoyant le problème de la mise en œuvre politique de la diversité culturelle à la question de la taille de la collectivité : « *Chaque élu de territoire s'essaie aux trucs du genre "fête à neuneu", où – évidemment – l'élu à la culture que je suis refuse d'entrer et passe pour un élu élitiste qui défend une forme de culture non populaire, bien éloignée des gens sur les territoires, etc. Je pense donc que ce n'est pas une difficulté inhérente à toutes les collectivités, mais à la taille du territoire et à l'impossibilité de satisfaire des demandes multiples principalement articulées autour de pratiques amateurs, ou d'opérations qui relèvent strictement de l'animation.* »

Un dernier terrain d'affrontement idéologique concerne le point sensible de l'évaluation des politiques culturelles qui concrétise les divergences politiques de conception de la culture. En effet, les élu·e·s de droite ou sans étiquette, dont la trajectoire est souvent éloignée du champ culturel, assument davantage de prendre comme variable d'évaluation de leur politique culturelle les chiffres de fréquentation. Dans ce cadre, le pragmatisme, y compris économique à travers ses retombées (externalités positives), va de pair avec les politiques culturelles engagées : « *Il faut quand même que l'on puisse "challenge" les acteurs en les faisant s'interroger sur leur rôle auprès de la population et des citoyens : est-ce que c'est efficient en matière d'usage de l'argent public ? Est-ce que c'est raisonnable ? Est-ce qu'il n'y a pas un risque d'acrimonie, de rejet, d'une forme de populisme – non pas de droite, mais plutôt de gauche – avec autant d'argent dépensé pour si peu de gens ? On voit bien les arguments qui peuvent être mis à l'œuvre.* » ; « *Le*

¹¹ Par « *légitimisme culturel* », on entend que toutes les formes culturelles ne se valent pas et qu'elles sont à appréhender « *à travers les catégories de perception et d'évaluation des dominants* » (Lahire, 2009) : <https://doi.org/10.3917/idee.155.0006>

maire, qui est très actif sur le domaine culturel sans être pour autant un grand connaisseur de culture (et ce n'est pas une critique), regarde avant tout la fréquentation. C'est normal ! "J'ai organisé tel événement, j'y ai mis de l'argent public, est-ce que cela a plu ou pas ? Est-ce que cela a été fréquenté ou pas ?" Moi aussi, d'ailleurs, je regarde. Telle chose a plu : on recommence. Telle chose n'a pas plu : pourquoi ? Est-ce dû à une erreur ? Est-ce une expérimentation qui mérite d'être poursuivie ou pas ? » ; « À partir du moment où la culture est considérée comme un secteur avec une dynamique économique réelle, aux potentielles retombées financières, et puisqu'elle participe au bien-vivre des gens, elle constitue un élément essentiel de la réalité territoriale. »

D'autres élu·e·s de même bord, dont l'appétence culturelle a nourri le parcours, associent souvent la fréquentation à des éléments plus symboliques. Comme cet élu des Hauts-de-Seine, dont le territoire d'action concerne une ville très dynamique sur le plan culturel, qui revendique un lien précoce avec l'architecture et les arts plastiques : « C'est difficile de quantifier. La fréquentation est importante, certes, mais il faut aussi voir au-delà et prendre en considération l'ADN de la ville. »

Deux élu·e·s LREM nuancent la problématique de l'évaluation quantifiée en l'infléchissant à celle du « bon public » : tout l'enjeu de la réussite d'une politique culturelle résiderait dans le fait de parvenir à toucher ce « bon public », défini comme le public visé initialement par cette politique culturelle et forcément différent d'un territoire à l'autre ou d'une programmation à l'autre : « Lorsque l'on ne connaît pas bien l'univers culturel, on pense, au départ, que l'on peut juger d'un spectacle en fonction du nombre de personnes dans la salle. Mais en réalité, le critère, c'est de savoir si ce spectacle a touché son public cible. Si la salle est vide, c'est qu'il a été programmé au mauvais endroit [...]. Dans une ville, il peut y avoir des choses qui intéressent trente personnes et d'autres qui vont en concerner trois ou quatre cents. Au début, quand on n'est pas habitué, et que l'on regarde cela de l'extérieur, on se dit : "Il n'y avait personne, c'était raté, ça n'a pas plu !" Eh bien non ! Cela signifie juste que certaines choses sont de qualité, mais que notre ville ne compte pas nécessairement plus qu'une trentaine de personnes susceptibles de s'y intéresser. Et ce

n'est pas pour autant que c'est mauvais. C'est une leçon qu'un élu doit vite comprendre sinon il va vouloir faire de la culture uniquement populaire. Il faut savoir trouver tous les équilibres. » ; « L'évaluation repose essentiellement sur la fréquentation du public. Une opération est considérée comme réussie quand il y a du monde. Mais il peut aussi y avoir une très belle manifestation avec peu de monde. Donc on laisse quand même le temps au temps. »

D'autres élu·e·s, plutôt à gauche, considèrent que l'on ne peut procéder à l'évaluation de la culture uniquement par la quantification des publics. Ces élu·e·s mettent en avant non seulement des éléments plus insaisissables et symboliques, mais surtout, et une nouvelle fois, la question du temps long indispensable à une évaluation plus pertinente des politiques culturelles et incompatible avec la temporalité trop courte d'un ou deux mandats. Une élue non encartée d'une commune du Val-d'Oise résume ainsi les difficultés de l'évaluation d'une politique culturelle : « Le nombre de participants ne suffit pas. [...] C'est un faisceau de retours qui nous permet d'apprécier l'impact qu'a eu telle ou telle action. Et ce n'est pas forcément immédiatement

après non plus. Les actions que l'on mène, par exemple, auprès des enfants, ce n'est pas l'année suivante – alors qu'ils n'ont qu'un an de plus – que cela va changer. Non ! C'est à l'échelle d'une vie entière parfois. [...] Mais c'est aussi compliqué, parce que l'on ne peut pas mener une action pour un public qui ne viendrait qu'une seule fois. Il faut travailler sur la durée. Évidemment, on peut évaluer facilement l'action que l'on mène au musée : on comptabilise les entrées, payantes ou non payantes, ça c'est simple. Là, on peut avoir un retour effectif sur telle ou telle

exposition. Toutefois, avoir un retour sur une politique culturelle générale, me paraît plus compliqué. »

Ce rapport au temps long de l'action politique culturelle nécessite une endurance particulière de l'élue à la culture, comme l'affirme cette élue bretonne : « Il faut s'endurcir quand on est élus parce que parfois on croit fortement à notre projet, on est très contents de ce que l'on a fait et puis on est déçus du résultat mais... Il ne faut pas baisser les bras ! Le plus dur, c'est de faire vivre dans le temps des manifestations, et de ne pas les proposer qu'une seule fois. » Elle estime ainsi que la réussite de sa politique résulte davantage d'une philosophie humaniste qui reconnaît la personne en tant qu'être. Une vision de la culture

Un dernier terrain
d'affrontement
idéologique concerne
le point sensible
de l'évaluation des
politiques culturelles
qui concrétise les
divergences politiques de
conception de la culture.

difficilement quantifiable : « *Il est important d'offrir une dignité aux personnes qui se sentent tout à coup reconnues dans ce qu'elles sont en venant là. Cela ne se mesure pas. Ce que l'on peut mesurer en revanche, c'est ce qu'elles deviennent après parce qu'il y a l'avant et l'après projet.* »

Finalement, pour ces élu·e·s, souvent à gauche de l'échiquier politique, le succès d'une politique culturelle réside dans les traces que cette dernière a su laisser, comme l'argumente doctement le vice-président d'une région de l'Ouest : « *Quand je suis arrivé, on m'a questionné sur l'évaluation des politiques culturelles. Je vais citer le poète Georges Perros que je convoque souvent lorsqu'on me parle d'évaluation. Perros parle de bateau, d'un grand bateau : il fait quarante-huit, trente-quatre ou vingt-quatre mètres, il va faire le tour du monde, il a un, deux, ou trois mâts... Ça, c'est l'évaluation chiffrée. Mais, ce que préfère Perros dans un bateau, c'est son sillage¹². Et c'est exactement cela. Le sillage d'un film que l'on a vu, celui d'un livre que l'on a lu, d'une pièce de théâtre que l'on a découverte : c'est la surprise, l'émancipation, la curiosité, la citoyenneté. Autrement dit, c'est faire société*

ensemble [...]. Voilà, moi ce que je préfère dans le bateau, c'est son sillage. Et ce que je préfère dans les politiques culturelles, c'est le sillage qu'elles peuvent laisser dans l'esprit des gens. »

L'influence de l'obédience politique de l'élu·e à la culture (et de sa collectivité) sur la conception et la mise en œuvre particulières de politiques culturelles reste donc plutôt opérante à condition qu'elle soit nuancée par un certain nombre de variables au moins aussi agissantes : itinéraires d'élu·e·s, attirance personnelle pour la chose culturelle, identité socioculturelle du territoire et de ses habitants, etc. Dans ce contexte, les élu·e·s non encarté·e·s estiment souvent pouvoir tirer leur épingle du jeu en affirmant une plus grande liberté d'action par le simple fait d'être étrangers ou étrangères aux logiques partisans d'appareil : « *J'ai observé – et nous sommes quelques-uns non encartés à l'avoir noté – que les réflexes de formation politique perdurent malgré tout auprès d'un certain nombre d'élus qui ont tendance à ne pas faire de place à ceux issus d'horizons différents qui n'ont pas la même logique pour appréhender les choses.* »

12 « *Le plus beau d'un navire, c'est son sillage.* » G. Perros, *Papiers collés II*, Paris, Gallimard, 1973.



Formation des élu·e·s à la culture : l'échange d'expériences

Vincent Rouillon

Explorer les formations qu'ont reçues (ou que désireraient recevoir) les élu·e·s chargé·e·s de la culture, c'est appréhender la conception même qu'ils et elles se font de la source de leur légitimité politique. Est-ce un engagement militant, un parcours politique ? Une compétence particulière quant aux enjeux culturels, nationaux ou locaux ? Ou bien cette légitimité est-elle liée à leur personnalité, à la nature de leurs activités et de leurs intérêts (métiers, pratiques culturelles et sociales) ? Ou encore découle-t-elle du processus même de l'élection qui élèverait les capacités singulières au rang de compétences permettant d'agir au service de l'intérêt général ?

Dans les deux premiers cas, cette légitimité relève d'un savoir (acquis intellectuel) ou d'un savoir-faire (acquis politique). Dans les deux derniers, c'est le « savoir-être élu·e » (personnalité, élection) qui est mis en avant. Si les différents récits du devenir adjoint·e à la culture mêlent unanimement ces approches, celle du « savoir-être élu·e » prédomine. Dans ces entretiens, réalisés auprès d'élu·e·s déjà pourvu·e·s d'une certaine expérience politique pour la plupart, la formation (au sens didactique et théorique du terme) n'apparaît pas, ou plus, comme une préoccupation centrale.

À l'instar de celui des maires ou des présidentes et présidents d'exécutifs territoriaux, le vaste périmètre de responsabilité des élu·e·s à la culture déjoue toute formation spécifique telle que peut l'exiger un mandat plus « sectoriel » aux finances, au social, à l'urbanisme ou à la voirie. En schématisant, on pourrait dire qu'à leurs yeux leurs besoins d'apprentissage technique tiennent plus à une mise au point complémentaire (et bienvenue) qu'à l'acquisition des fondamentaux d'une « discipline » (que serait la politique culturelle locale). L'exercice du mandat politique à la culture ne relèverait pas d'une

connaissance, mais d'une expérience. Ou encore, pour reprendre une terminologie platonicienne, il ne serait l'objet d'aucune « opinion juste » mais d'une « opinion droite » qui ne s'apprend pas, mais s'expérimente.

L'imaginaire instituant

« Être adjoint à la culture, c'est avant tout occuper un poste politique. » ; « La délégation culturelle n'est pas du tout technique. C'est une délégation d'objectifs. Elle est très politique. » Il faut connaître suffisamment les tenants et les aboutissants des enjeux culturels pour être en mesure de pouvoir dialoguer avec les professionnels, mais modérément afin de ne pas être tenté de se substituer à eux. D'ailleurs, celles et ceux qui, par leur métier, pourraient revendiquer une maîtrise technique des enjeux culturels s'attendent davantage à la mettre à distance qu'à la perfectionner (voir chapitre 5).

Bon nombre d'élu·e·s – surtout de collectivités de taille importante – estiment que le savoir incombe avant tout aux services. « On s'appuie sur les services et sur les techniciens. Nous, on doit apporter une vision créative qui ne doit pas être dogmatique. » Poussée à son extrême, cette approche non dogmatique prend parfois l'allure d'une boutade : « En fait, tout est formation. Même les pires aberrations que je vois sont formatrices [rires]... » Autre approche inventive du mandat à la culture, celle d'un élu resté trente ans dans l'opposition qui, une fois en place, souligne « le très grand avantage d'une totale inexpérience ». Humour là encore, qui laisse toutefois transparaître la conviction intime que trop de savoir risquerait d'entraver l'imagination politique ou – pour détourner une célèbre formulation du philosophe Cornélius Castoriadis – de brider « l'imaginaire instituant¹ ».

1 C. Castoriadis, *L'Institution imaginaire de la société*, Paris, Seuil, 1975.

Plus sérieusement, cette exclamation : *« Mon rôle n'est pas d'être DAC, mais bien adjoint à la culture ! »* Ou encore, de la part d'un nouvel élu pourtant issu d'une sphère d'activité radicalement étrangère à la culture, en l'occurrence militaire : *« À ce niveau-là, on arrive à s'en sortir à condition d'avoir de bons conseillers et de réussir à établir des relations de confiance avec les fonctionnaires et les directeurs d'établissements culturels. Pas besoin de tout savoir. D'ailleurs, quand je ne comprends pas, j'investigue, je cherche les textes, je consulte la documentation qui existe. »* Curiosité plus qu'apprentissage.

Les élu·e·s reconnaissant leur totale absence de formation en font même une sorte d'atout : *« Je n'ai pas suivi de formation spécifique. Je suis un élu qui s'implique beaucoup, non pas dans la technicité des choses mais davantage dans ce que l'on prévoit de faire et ce qu'il en advient... »* ; *« Ma formation en politiques culturelles, je l'ai faite sur le terrain. »* Et là encore, l'importance de l'appui des professionnels relève de l'évidence : *« J'ai appris sur le tas. Je n'ai pas eu besoin de formation. Je fais confiance aux gens : quand vous êtes élu vous ne pouvez pas faire autrement. »* Devoir s'adosser au savoir de spécialistes est implicitement un gage de rigueur politique.

Compléter plutôt qu'apprendre

Avez-vous suivi des formations avant ou pendant votre mandat à la culture ? À cette question, plus de la moitié des élu·e·s répondent par la négative : *« Absolument aucune. »* ; *« Sur la culture ? Pas spécialement. »* ; *« Non, aucune. J'ai lu beaucoup de témoignages sur les expériences des autres, je n'avais donc pas réellement besoin de suivre de formations particulières. »*

À cette même question, d'autres élu·e·s concèdent un « oui » mesuré. Pour l'un, une formation spécifique aux politiques culturelles en amont de l'exercice de son mandat *« a été vraiment un "plus" »*. Pour un autre, elle a été utile, *« en tout cas, dans le premier mandat »*. Pour un troisième, la formation n'est pas un choix d'élu·e mais une habitude liée au métier qui perdure : *« Tout au long de ma vie professionnelle, j'ai demandé et suivi des formations. »* Certes d'autres réponses affirment que la formation est *« totalement indispensable »*, voire *« vitale »*. Pour certains, référence est faite à la nécessité d'acquérir le vocabulaire propre à l'action culturelle, et, pour d'autres, au besoin

de se familiariser à l'univers particulier de la politique locale. Mais dans les deux cas, les raisons sont surtout liées à des questions d'acculturation plutôt que de fond.

Dans l'ensemble, si personne ne conteste radicalement la pertinence de suivre des formations – tant la complexité et la technicité croissantes des enjeux culturels s'avèrent évidentes pour toutes et tous –, personne n'en affirme non plus l'absolue nécessité.

La formation s'impose – pour ainsi dire – en creux, pour affiner sa compréhension de réalités extérieures moins intuitivement maîtrisées. Celui ou celle pour qui la motivation est avant tout esthétique cherchera des compléments d'informations d'ordre technique, administratif, budgétaire ou managérial : *« J'ai participé à plein de choses qui m'ont permis d'affiner mon approche d'élu aussi bien au niveau administratif qu'artistique. Je sais désormais comment on monte un spectacle... »*. Celui ou celle issu·e d'une tradition associative sollicitera plus spécifiquement des éléments de connaissance culturels et artistiques : *« J'ai acquis un regard de connaisseur en matière d'art. »* Ou encore, l'élu·e adossant l'exercice d'une responsabilité politique à son métier (dans la vie civile) voudra s'aguerrir à des techniques participatives plus « horizontales » que celles prévalant dans son milieu professionnel : *« Je rechercherais plutôt des formations d'ordre psychologique, sur le savoir-être, les relations humaines »*, dit une élue bibliothécaire. Un autre adjoint, urbaniste-paysagiste menant de front mandat et métier, formule une demande apparentée : *« Je voudrais être suivi par un coach. En tant qu'élu, il faut travailler son expression orale et savoir comment se comporter face à un groupe lorsque l'on expose son projet. »*

S'imprégner plutôt que se former

Plusieurs élu·e·s insistent enfin sur la primauté de l'information sur la formation : se nourrir plutôt que se former, se renseigner plutôt que se transformer. L'information permet de prendre du recul et de mettre à distance la lourdeur de la charge de travail. De ce point de vue, nombreux et divers sont les outils pour réussir à s'extraire de l'injonction des impératifs quotidiens. L'information médiatique peut être une solution : *« J'écoute France Culture tous les matins. »* ; *« La formation, je la suis aussi bien sur le terrain qu'en regardant des émissions télé. »* Le recours à des sources

plus savantes, en sciences humaines notamment, en est une autre : « *Des formations ? Ah non, pas du tout ! Je préfère avoir de bons livres. Une bibliographie m'intéresse beaucoup plus.* » Après avoir débuté par une formation à l'Observatoire des politiques culturelles, une élue explique : « *J'ai toujours un peu ressenti la nécessité de rester en contact avec la manière dont les choses se pensent.* » Ici, le « un peu » est de modestie ; mais il indique aussi implicitement qu'à trop savoir, la capacité de décision risque de s'enliser.

D'autres encore font directement confiance aux arts, à la fois objets de leur action et outils de leur réflexion. Suivez-vous des formations ? : « *Non, car aller à des spectacles, sortir au théâtre, à l'Opéra ou se balader et découvrir des territoires sont autant de façons de se former.* » Comment enrichissez-vous votre réflexion ? : « *Une immersion dans différents cercles d'art contemporain, de danse et de muséographie m'a permis de me forger une opinion.* »

L'habitus de l'élu-e à la culture

Il apparaît de manière quasi unanime que doit être entretenu un double habitus – au sens de manières d'être intrinsèquement liées à un statut social, tel que Pierre Bourdieu en a construit la notion. Par définition, un habitus ne s'apprend pas, c'est un capital économique, culturel et social dont on hérite : l'habitus social s'acquiert par l'éducation et l'habitus politique par l'élection, même si parfois l'habitus politique est aussi issu du contexte familial. C'est le cas, par exemple, de cet élu expliquant sa vocation par une sorte de tradition : « *Ma fibre familiale s'est véritablement révélée : il se trouve que dans ma famille, tout le monde a été élu sauf mon père.* » ; ou de lien conjugal : « *Je n'avais pas besoin de formation parce que j'avais travaillé avec mon mari, et je connaissais donc très bien la manière dont tout cela fonctionnait.* »

L'habitus de l'élu-e à la culture présente deux caractéristiques distinctes, mais fonctionnant de manière combinée :

► Le savoir-vivre de la condition d'élu-e. Puisque tous les parcours (esthétiques, professionnels ou associatifs) peuvent constituer un fondement légitime à l'exercice de la délégation culturelle, c'est en cultivant sa manière de vivre – sensibilité et socialité – que s'accroît la légitimité conférée par l'élection en tant que représentant-e de toutes et de tous.

► Le « savoir-gouverner » incombant à la mission de l'élu-e. Puisque la motivation politique est nécessaire pour faire passer les savoir-vivre et les savoir-faire de la sphère privée à l'échelle de l'intérêt général, c'est en la nourrissant de partages entre élu-e-s que se développe et s'affine la capacité de décider et d'orienter l'action publique.

Ces deux aspects de l'habitus de l'élu-e à la culture se traduisent unanimement par un même leitmotiv : l'importance de l'échange d'expériences. Celui-ci est d'autant plus valorisé qu'il s'adapte à des agendas surchargés (voir chapitre 3), remplaçant ainsi les temps contraints de séances de formation par une immersion quotidienne.

L'approfondissement du savoir-vivre de la condition d'élu-e

Fait de dialogues et de curiosités, ce savoir-vivre se concrétisera au travers d'une vie de rencontres et de participation à des réseaux : « *J'écoute et j'entends ce qui se dit en me rendant dans les lieux fréquentés des quartiers, comme un bistrot par exemple. Si j'entends parler d'une manifestation culturelle, j'essaie de prêter attention à l'intérêt qu'elle suscite. Ma méthode consisterait plutôt à comprendre comment elle est reçue : qu'est-ce qu'on en dit ? Ça ne vaut rien ou c'est un truc de "bobo" ?* » ; « *Les contacts que j'ai eus m'ont permis une réelle réflexion sur l'éducation artistique et culturelle. C'est grâce à cela que je me suis vraiment enrichi.* »

“ Les cours de théâtre et de chant constituent ma véritable formation culturelle. Je me rends à de nombreux spectacles et expositions. Les dialogues et les rencontres avec les artistes créent des liens tantôt professionnels tantôt amicaux, et cela est très enrichissant. ”

L'élu-e ne se forme pas, ne se transforme pas non plus en spécialiste, il augmente son savoir-vivre de représentant de tous par le dialogue avec tous. Ses temps de formation sont alors des « moments de vie », des séquences où la reconnaissance par les autres du statut de représentant des citoyens se reflète dans l'attention portée par l'élu-e à celles et ceux qu'il représente. Cette approche correspond donc à la lettre au principe de la démocratie représentative.

Le perfectionnement du « savoir-gouverner »

Requérant autonomie et participation à un projet politique municipal ou territorial, le perfectionnement du « savoir-gouverner » qui incombe à la mission d'élue se traduit en pratique par les échanges que les élu·e·s entretiennent (pour comparer ou s'inspirer de ce qui se fait ailleurs) et par l'adhésion à des associations de collectivités et (ou) à un parti politique. Dans cette perspective également, les élu·e·s sont demandeur·euse·s de formations.

La première, que l'on pourrait qualifier de « gestionnaire et administrative », porte sur les principes fondamentaux du travail des élu·e·s. Elle est dispensée autant que possible par d'autres élu·e·s, ce qui, là aussi, apparente de telles séances de formation à des temps de rencontre, à des échanges d'expérience : « Apprendre à gérer, à manager une équipe culturelle et à maîtriser les éléments du budget qu'il faut surveiller sont les éléments essentiels d'une formation. » ; « En début de mandat, j'ai suivi une formation à la FNCC sur le rôle de l'élue à la culture. Je n'ai plus vu d'intérêt particulier à en suivre d'autres par la suite. » ; « Ce que propose la FNCC sur le partage d'expériences est très intéressant. » ; « À partir du moment où j'ai été élue à la culture, j'ai ressenti le besoin d'en savoir plus sur le rôle d'une élue. » Une telle formation est d'ailleurs aujourd'hui une obligation légale pour tous les élu·e·s primo-accédant·e·s à une délégation. L'inspection générale des Affaires sociales et celle de l'Administration identifient cinq registres de connaissances nécessaires à l'exercice d'un mandat d'adjoint·e² quelle qu'en soit la délégation : situer la collectivité dans son environnement institutionnel ; maîtriser le périmètre et les conditions d'exercice des principales compétences de la collectivité ; comprendre le mode de fonctionnement des instances de la collectivité et trouver sa place dans la gouvernance de

la collectivité ; comprendre le budget de la collectivité ; et enfin disposer des informations sur le statut de l'élue.

La seconde formation, d'ordre plus idéologique, s'acquiert grâce aux partis politiques – une transmission de moins en moins effective – ou aux structures de l'éducation populaire et, plus récemment, aux associations militantes écologistes : « La formation au sein des réseaux politiques permet de retrouver des collègues et de découvrir que l'on n'est pas confrontés à une problématique unique, mais qu'il s'agit bien plutôt d'un phénomène plus général qui doit être analysé comme un phénomène sociétal. » ; « Quels sont les enjeux aujourd'hui ? Il faut les déterminer, voir comment on peut les traiter et les organiser. La vision que l'on a de l'histoire et du rôle de la culture dans la société invoque des valeurs fondamentales qui nécessitent d'être formalisées. » ; « Au sein du parti, il ne s'agissait pas de formations à proprement parler, mais plutôt d'une inscription dans des réseaux politiques. »

Ce savoir idéologique est le plus souvent acquis au préalable. L'élection vient la réactualiser avec le mandat dont les enjeux spécifiquement culturels sont régulièrement questionnés lors de groupes de travail fréquentés avec assiduité. S'apparentant à une sorte de formation continue, il s'agit là encore d'une formation entre pairs. Et une fois de plus, la notion d'échange d'expériences va bien au-delà de la situation pédagogique.

La réserve émise par la plupart des élu·e·s à la culture sur la transmission de savoirs culturels spécifiques et, en miroir, leur insistance sur l'apport formateur de l'échange d'expériences témoignent toutes deux de la nature éminemment politique de leur mandat qui relève avant tout d'une condition existentielle plus que d'un savoir. Le fait de se trouver en situation d'« apprenant » tendrait presque à en contredire la légitimité...

2 Voir à ce sujet le rapport *La Formation des élus locaux* de janvier 2020 : 19086R__formation élus locaux_web.pdf

Les nouveaux horizons de la décentralisation culturelle

Emmanuel Wallon

Pas moins de trois textes se sont succédé sous le quinquennat de François Hollande pour refondre l'organisation des collectivités territoriales et redéfinir leurs attributions : la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam), la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions et la loi du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Élaboré au lendemain du grand débat convoqué par Emmanuel Macron pour tenter d'apaiser un climat échauffé par le mouvement des Gilets jaunes, le projet de loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS) a pour ambition de « permettre de conduire une action plus adaptée aux particularités de chaque territoire »¹. Présenté le 12 mai 2021, il a été adopté en première lecture par le Sénat et modifié par l'Assemblée nationale le 4 janvier 2022, puis voté définitivement les 8 et 9 février 2022. Même si cet activisme législatif devait se prolonger sous de futurs gouvernements, il est possible de tracer les tendances générales qui découlent de cette cascade de réformes.

En fait de « choc de simplification », la clarification se fait toujours attendre en matière de répartition des responsabilités culturelles entre les divers niveaux d'administration. Comme on l'a noté plus haut, les « compétences partagées » évoquées par la loi NOTRe restent aussi enchevêtrées qu'elles l'étaient à la fin des années 2000. Plus encore que leurs collègues chargé·e·s des sports ou du tourisme – à moins que ces domaines ne leur soient également attribués –, les adjoint·e·s et vice-président·e·s à la

culture interrogé·e·s doivent donc constamment négocier, avec leurs partenaires des autres degrés, des contributions pérennes ou ponctuelles à leurs projets d'initiative ou d'équipement. Le recours à la délégation de compétence restant rare, l'ère des financements croisés se prolonge, avec ses solutions de régulation déjà éprouvées durant les précédentes décennies : le recours à la convention entre collectivités et l'éventuelle désignation de l'une d'elles comme chef de file sur un dossier.

Un changement d'échelle

Le premier effet tangible des réformes, ressenti surtout par les populations les plus dépendantes de la solidarité territoriale, résulte du changement global d'échelle de la décision publique dont le siège, du même coup, s'est éloigné de nombreux citoyens. En fusionnant, certaines régions ont vu leur étendue doubler, voire tripler ; les contours des départements n'ont pas évolué, mais deux d'entre eux se sont associés (Hauts-de-Seine et Yvelines) pendant que d'autres se regroupaient pour se fondre dans une collectivité unique (en Alsace, en Corse et outre-mer) ; le seuil de peuplement minimum des communautés de communes a été relevé, conduisant à l'élargissement de beaucoup d'entre elles, tandis que le transfert des compétences et l'intégration des services allaient bon train au sein des communautés d'agglomération et des métropoles. En quête d'identité et même d'incarnation, les EPCI se sont emparés plus résolument des dossiers culturels dont ils ont compris non seulement l'intérêt propre, mais aussi l'importance pour donner corps, visage, vigueur et sens à la coopération dans leurs autres domaines d'action.

¹ Communiqué de presse du Conseil des ministres du 12 mai 2021.

Pour mesurer les progrès de ce que l'OPC appelait « l'intercommunalité culturelle » dans son étude de 2008², on se reportera à l'enquête conduite en 2021 par l'Assemblée des communautés de France (AdCF, aujourd'hui rebaptisée Intercommunalités de France). Sur les 121 EPCI (environ 10 % d'un effectif total de 1 265) ayant répondu à l'enquête en ligne, de mars à juin 2021, 63 % se déclarent pourvus d'une délégation spécifique à la culture, 24 % d'une vice-présidence englobant la culture avec d'autres thématiques, 2 % d'un simple conseiller délégué à la culture et 8 % seulement n'en disposent sous aucune forme. Comme le note Iris Cottu, « Les objectifs sont à la fois intrinsèques, la volonté des élus étant de renforcer la démocratisation culturelle au sein de leur territoire et d'accroître le bien-être des habitants, mais aussi extrinsèques, permettant alors de justifier certaines actions et dépenses. » Fait significatif, si la gestion d'équipements communs intéresse 57 % des communautés de communes et 72 % des communautés d'agglomération, elles sont respectivement 51 % et 56 % à souhaiter « intégrer un volet culturel dans la stratégie globale de territoire »³.

Au-delà de la recherche d'économies d'échelle qui motiva la mutualisation des bibliothèques, des conservatoires ou des musées dans les premiers temps, l'attractivité touristique, le développement local, la cohésion sociale et la réduction des fractures territoriales ont pris le relais parmi les motifs qui stimulent la coopération culturelle. En s'ouvrant aux préoccupations des autres secteurs, cette dernière se présente dorénavant comme un opérateur de transversalité, autrement dit un facteur existentiel de la vie intercommunale.

Il serait hâtif à ce stade d'extrapoler cette conclusion pour l'appliquer aux plus grandes concentrations urbaines. Les avancées de la métropolisation

constituent bien une deuxième conséquence des récentes réformes, mais ses progrès dans le domaine culturel se heurtent tout de même à certaines habitudes, au premier rang desquelles figure bien sûr l'attachement des maires à ces attributions à haute valeur ajoutée sur le plan symbolique. Les métropoles consacrent en moyenne 3 % de leur budget à la culture dans ses diverses acceptions. Il y a néanmoins un grand écart entre le cas de Clermont-Ferrand ou Montpellier, scruté par Emmanuel Négrier et Philippe Teillet, où (sur la base des budgets de 2017) « plus de 80 % des dépenses culturelles sont désormais gérées par la métropole, contre un tiers en moyenne en France »⁴, et ceux d'Orléans et Bordeaux où cette proportion était alors inférieure à 10 %.

La capitale fait exception dans ce domaine comme dans tant d'autres, en raison de la richesse de son patrimoine et de la densité de son maillage d'équipements, de son statut particulier (ville et département), mais aussi du poids des crédits d'État dans l'entretien d'institutions de rang national. Dans ce concert de puissances publiques où interviennent en outre la région, les départements, les communes de banlieue et leurs établissements publics territoriaux (EPT, anciennes communautés d'agglomération), la Métropole du Grand Paris (MGP) peine encore à définir son rôle, ses missions et son interprétation de la notion « d'intérêt communautaire »⁵.

À la recherche de l'intérêt communautaire

Une définition relativement consensuelle de ce dernier semble cependant se dégager des témoignages recueillis dans notre étude. Ils montrent en tout cas que les leçons tirées du transfert et

2 E. Négrier, J. Préau et Ph. Teillet (dir.), *Intercommunalités : le temps de la culture*, Grenoble, Observatoire des politiques culturelles, février 2008 ; voir aussi la synthèse de J.-C. Delvainquière et B. Dietsch, « L'intercommunalité culturelle : un état des lieux », *Culture études*, vol. 5, n° 5, 2008, p. 1-11.

3 I. Cottu, *Politiques culturelles intercommunales : état des lieux et perspectives*, AdCF, Intercommunalités de France, Paris, septembre 2021, p. 7-9. <https://bit.ly/3Lpvs6w>

4 E. Négrier et Ph. Teillet, *Culture et Métropole. Une trajectoire montpelliéraine*, Paris, Autrement, 2020. Voir aussi E. Négrier, « La culture est-elle devenue intercommunale ? Pas si simple... », *Belveder*, n° 9, « Cultures et territoires en dialogue », novembre 2021.

5 Cf. « Les actions culturelles de la Métropole du Grand Paris », communiqué de presse, Paris, MGP (Direction de la communication et des relations presse), 14 février 2020.

de la mutualisation d'établissements reliés en réseau ont favorisé une appréhension à la fois plus ouverte et inclusive des réalités de l'agglomération, de la diversité et de la mobilité des populations qui la composent, des inégalités qui la traversent d'un quartier ou d'une commune à l'autre, de la pluralité des expressions et des pratiques culturelles qui y cohabitent, de la variété des acteurs de la création et de la médiation qui s'y côtoient. Ainsi la préférence longtemps accordée aux équipements majeurs et aux événements marquants, conçus comme des atouts dans la compétition pour les investissements et les emplois, commence-t-elle à céder place à une politique plus attentive aux filières sectorielles, aux opérateurs indépendants, aux lieux intermédiaires, aux structures d'économie sociale et solidaire, aux associations d'éducation populaire, aux groupements d'amateurs.

Les militants des droits culturels, qui prônent un changement de modèle pour sortir du cycle de l'offre contrôlée par un « État qualiticien »⁶ et entrer de plain-pied dans une ère d'accompagnement de la demande sociale, estimeront ces avancées encore trop timides. La coopération qu'ils appellent de leurs vœux ne doit pas se limiter à la gestion intercommunale, ni même au partenariat entre collectivités de différents niveaux comme le voudrait une conception légitimiste de l'action publique : elle doit couvrir un large spectre intersectoriel, grâce à l'implication d'agents des autres champs, et prendre un caractère plus égalitaire, grâce à la participation des citoyennes et des citoyens à l'élaboration des décisions. Cette opposition entre un schéma *top-down* (supposé élitaire et condescendant par essence) et un modèle *bottom-up* (paré de toutes les vertus démocratiques) sera jugée simpliste, voire dangereuse, par les partisans d'une démocratisation revisitée, selon lesquels les pouvoirs publics ont certes le devoir de lutter contre les inégalités sociales et les disparités territoriales, de reconnaître les cultures régionales et les identités minoritaires, mais aussi celui de préserver la liberté de création des prescriptions

du marché, d'approfondir la connaissance du patrimoine, d'amplifier l'initiation aux arts, enfin d'encourager les pratiques qualifiantes à tous les âges et dans tous les milieux.

Face à de nouveaux enjeux de société

De fait, un consensus se reforme pour constater la persistance des inégalités culturelles et la résistance de leurs mécanismes de reproduction. Leur proximité avec le terrain autorise les élu-e-s à mesurer plus finement et plus régulièrement que les enquêtes nationales sur les pratiques culturelles des Français (menées en 1973, 1981, 1988, 1997, 2008 et 2018⁷) les difficultés que rencontrent leurs administrés pour s'approprier « les œuvres de l'art et de l'esprit ». Les abonnements et emprunts en bibliothèque, les inscriptions au conservatoire à rayonnement intercommunal, les entrées au théâtre municipal ou à la scène conventionnée, la fréquentation du musée, le bilan des visites de monuments historiques ou des ateliers de pratiques artistiques en milieu scolaire fournissent des indicateurs chiffrés auxquels l'observation directe de la composition des publics procure consistance et relief.

Même lorsqu'ils sont dépourvus des concepts et des outils de la sociologie – dont beaucoup possèdent tout de même de bonnes notions – les édiles ne manquent pas de constater la disparité des usages entre les classes d'âge, l'étanchéité des cloisons entre certaines catégories socioprofessionnelles, le caractère genré de la participation à diverses activités – lequel fait d'autant plus ressortir la faible représentation des femmes aux postes dirigeants des établissements, comme parmi les auteurs et artistes programmés –, mais aussi, de façon plus nette encore, la trop modeste présence des individus d'origine étrangère, d'ascendance maghrébine, africaine, asiatique ou caribéenne dans les salles, de même que sur les scènes et les cimaises.

⁶ Cf. G. Saez, *La Gouvernance culturelle des villes : de la décentralisation à la métropolisation*, Paris, La Documentation française, 2021, p. 177-178.

⁷ Enquête menée par le Département des études, de la prospective, des statistiques et de la documentation (Deps-doc) du ministère de la Culture en 2018 auprès d'un échantillon de plus de 9 200 personnes en France métropolitaine et outre-mer : <https://bit.ly/3yZgi4a>

Si la plupart des adjoint·e·s et vice-président·e·s de notre échantillon (dans lequel il est vrai que ne figurent pas les partis d'extrême droite) convergent sur la nécessité de promouvoir l'égalité d'accès des femmes et des hommes aux biens et services culturels, ainsi qu'aux emplois qui leur sont liés, et de mieux reconnaître la diversité constitutive de la société française en favorisant une plus fluide circulation des publics de tous âges et de toutes conditions, les avis sont partagés quant aux stratégies permettant d'y parvenir.

Certain·e·s semblent penser que l'élargissement de la participation à la vie culturelle doit toujours passer par l'éventail classique des dispositifs de « démocratisation culturelle », incluant une offre étendue, des tarifs adaptés pouvant aller jusqu'à la gratuité, des actions spécifiques en direction des familles défavorisées et des personnes empêchées, enfin par le déploiement d'une panoplie de médiations professionnalisées. D'autres insistent sur l'urgence d'engager des politiques volontaristes à l'enseigne des droits culturels, afin que les populations ne soient plus visées comme des cibles de l'action publique, mais invitées à contribuer directement à l'élaboration des programmes, voire à la réalisation des œuvres.

La priorité à l'éducation artistique et culturelle, dont nombre d'enquêté·e·s précisent qu'il faut la concevoir tout au long de la vie, de la crèche à la maison de retraite, rallie en revanche tous les suffrages. Les témoignages concordent certes sur la complexité du montage des projets, la carence de financements nationaux à la hauteur de l'enjeu, la difficile coordination d'une chaîne de partenaires reliant les services de l'État (Drac et rectorats), des communes, départements et régions, le besoin d'évaluations concertées, mais l'opinion générale reste que les collectivités tiennent là le principal levier d'une transformation globale des rapports aux langages, aux arts et aux savoirs – donc, partant, peut-être, d'une relation plus confiante à l'autre.

Ces espérances plus ou moins assurées n'empêchent nullement les élu·e·s à la culture de garder en tête la priorité au développement local entretenue par leurs collègues, qui attendent

de leurs initiatives des retombées économiques et touristiques, la revitalisation d'un centre-ville, la réhabilitation d'une banlieue, la vivification d'une contrée reculée. La quête de l'attractivité et l'appétit des « externalités positives » que promettent les manifestations et les installations culturelles demeurent souvent, aux yeux du ou de la maire, de la présidente ou du président de la collectivité, la première justification de la dépense. Nombre d'édiles s'avisent cependant que le montant du budget culturel a une incidence directe sur la solidité du tissu social et la souplesse du lien entre les générations. Il reste à les convaincre qu'en soutenant des filières locales, il peut également contribuer à la transition écologique, grâce à la construction de circuits d'échange plus courts et plus vertueux.

La culture peut-elle réenchanter la politique locale ?

À voir la part congrue réservée aux affaires culturelles lors des campagnes présidentielles et législatives de 2022, on pourrait croire que peu d'acteurs sociaux misent sur elles, sur le plan national comme au niveau local, pour répondre aux principales préoccupations des électeurs. Le pays paraît encore éprouver de sérieuses difficultés à sortir de la période ouverte par le mouvement des Gilets jaunes. Comment une France à plusieurs vitesses, dans laquelle se confronteraient les gagnants et les perdants de la mondialisation, les champions de la métropolisation et les laissés-pour-compte de la ruralité, marquée par la crainte de l'avenir et la contamination des idées xénophobes, aux franges séduites par les poses autoritaires, pourrait-elle retrouver des raisons de se mobiliser sur le terrain de l'imagination, des émotions, des signes et des symboles ?

Les adjoint·e·s et les vice-président·e·s chargé·e·s de ce domaine – qui n'est pas seulement celui de l'ineffable et de l'intangible – témoignent au contraire du rôle primordial que les politiques culturelles jouent dans la construction d'une conscience civique et critique. L'ouverture d'un nouveau cycle de décentralisation, rendu

inéluctable par le changement d'échelle de la décision publique, la fusion des régions, la montée en puissance des métropoles, la résilience des départements, les transferts de compétences des communes vers les EPCI à fiscalité propre, l'impératif de l'éducation artistique, la prolifération des réseaux et la multiplication des tiers-lieux... leur donneront à n'en pas douter maintes occasions d'avancer des propositions en ce sens, de concert avec les directeur·rice·s des affaires culturelles des collectivités et les personnels de leurs établissements.

Nous l'avions signalé d'entrée de jeu, les conclusions de cette étude ne sauraient être interprétées sans prendre en considération les conséquences économiques, sociales et morales, mais aussi artistiques et techniques de la pandémie de Covid-19. Une note de conjoncture du Conseil d'analyse économique (CAE), publiée en février 2022, estime que la crise sanitaire, bien que ses dommages aient été largement atténués par les aides gouvernementales et territoriales, a davantage affecté l'économie du cinéma et du spectacle vivant, les filières dépendantes de la rencontre physique avec les œuvres et leurs interprètes, ainsi que les très petites entreprises du secteur⁸. Ses auteurs observent surtout que le confinement, les fermetures de lieux et les restrictions de jauge auront accentué et accéléré la migration en cours vers des modes de production et des circuits de diffusion numérisés, dont la gestion, appuyée sur une exploitation industrielle des préférences personnelles des internautes, profite essentiellement à des plateformes multinationales, au détriment des auteurs, des ayants droit et des opérateurs indépendants.

Les adjoint·e·s et les vice-président·e·s chargé·e·s de la culture témoignent du rôle primordial que les politiques culturelles jouent dans la construction d'une conscience civique et critique.

Les organes territoriaux peuvent légitimement se sentir démunis par rapport à des évolutions d'une telle ampleur, dépourvus face à des modifications dans les techniques de lecture, d'écriture, d'écoute, d'archivage et de visionnage dont le cumul revêt l'aspect d'une mutation anthropologique. Les États, l'Union européenne elle-même ne peinent-ils pas à contrôler les manœuvres des géants mondiaux de l'informatique et du traitement de données ? Et pourtant les élu·e·s font aussi chaque jour l'expérience que leurs établissements culturels (de la médiathèque au musée) et leurs initiatives (de la fête de quartier au festival international) les placent en première ligne pour inciter leurs concitoyens – en commençant par les plus jeunes – à élargir l'éventail de leurs choix, pour aider les consommateurs à perfectionner leurs usages des outils numériques, pour assister enfin les professionnels dans l'invention d'alternatives locales ou sectorielles aux Gafam⁹.

Les élu·e·s locaux·ales trouveront par ailleurs du réconfort dans une autre étude du CAE, parue presque simultanément, qui s'efforce de mettre en évidence l'existence d'une forte corrélation entre la densité des équipements et l'intensité des activités culturelles, d'une part, le degré d'intégration politique et le sentiment de satisfaction exprimé par les citoyens, d'autre part. Comparant des communes équivalentes par leur dimension et la composition de leur population, les chercheurs retiennent comme critère le montant des dépenses culturelles municipales par tête d'habitant et comme indicateur le niveau d'abstention aux élections nationales et locales, en vue de « mesurer le mal-être subjectif à l'échelle des territoires »¹⁰. Au terme de savants calculs, ils n'hésitent pas à conclure que « les pratiques et les

⁸ Voir O. Alexandre, Y. Algan et Fr. Benhamou, « La culture face aux défis du numérique et de la crise », Notes du Conseil d'analyse économique (CAE), n° 70, février 2022.

⁹ Acronyme désignant Google, Amazon, Facebook, Apple, Microsoft et autres *majors* de la fourniture d'accès et de programmes telles que Netflix ou Spotify.

¹⁰ J. Beuve, M. Péron et C. Poux, « Culture, bien-être et territoires », *Focus du Conseil d'analyse économique* (CAE), n° 079-2022, février 2022, p. 5.

politiques culturelles entretiennent une relation étroite avec le bien-être des Français »¹¹.

Puissent les élu·e·s à la culture, comme tous les acteurs et observateurs de la chose publique, puiser aussi des motifs d'encouragement dans la présente enquête. Tout en scrutant les parcours individuels, les jeux de rôle et les rapports de partenariat qui les caractérisent, en articulation avec les travaux que d'autres équipes ont menés

ou mèneront bientôt sur des aires régionales ou métropolitaines plus délimitées, sa visée était aussi d'éclairer un tant soit peu les principes qui fondent les politiques territoriales, les défis et les contraintes qu'elles affrontent. Elle appelle des prolongements à échéances régulières, et si possible la réalisation d'une base de données qui permettrait un traitement quantitatif et qualitatif à l'échelle nationale.

¹¹ *Ibidem*, p. 17.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

ADORNO Theodor : *Théorie esthétique*, trad. Marc Jimenez, Paris, Klincksieck, 1995.

AMADIEU Jean-François : *Le Poids des apparences : beauté, amour et gloire*, Paris, Éditions Odile Jacob, 2022.

D'ANGELO Mario, FRIEDBERG Erhard, URFALINO Philippe, avec la collaboration de MAZOYER Marie-Annick : *Les politiques culturelles des villes et leurs administrateurs*, Paris, La Documentation française, 1989.

AGULHON Maurice (dir.) : *Les maires en France, du Consulat à nos jours*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1986.

ALLIÈS Paul : *L'invention du territoire*, vol. 49, n°1, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1980.

BARONE Sylvain, TROUPEL Aurelie (dir.) : *Battre la campagne. Élection et pouvoir municipal en milieu rural*, Paris, L'Harmattan, 2010.

BERNIÉ-BOISSARD Catherine, CROZAT Dominique, CHASTAGNER Claude, FOURNIER Laurent-Sébastien : *Développement culturel et territoires*, Paris, L'Harmattan, 2010.

BIAREZ Sylvie : *Le pouvoir local*, préface de François d'Arcy, Paris, Economica, 1989.

BOURDIEU Pierre : *Les règles de l'art. Genèse et structure du champ littéraire*, Paris, Seuil ; 1992.

CADIOU Stéphane : *Le pouvoir local en France*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2009.

CALLU Agnès (dir.) : *Culture et élites locales en France (1947-1989)*, préface de Jean-Louis Fabiani, Paris, CNRS Éditions, 2018.

CASTORIADIS Cornélius : *L'Institution imaginaire de la société*, Paris, Seuil, 1975.

CUCHE Denys : *La notion de culture dans les sciences sociales*, Paris, La Découverte, 2016.

ALAN DAHL Robert : *Qui gouverne ?*, traduction de Pierre Birman et Pierre Birnbaum, Paris, Armand Colin, 1971.

DELVAÏNIÈRE Jean-Cédric, TUGORES François : *Dépenses culturelles des collectivités territoriales : 9,3 milliards d'euros en 2014*, Paris, ministère de la Culture et de la Communication / Département des études, de la prospective et des statistiques, coll. « Culture chiffres » n° 3, 2017.

DRESSAYRE Philippe, avec la collaboration de GOUSSARD Philippe-Emmanuel et RAYNAUD Arielle, préface de Jean-Pierre Saez : *Les directeurs des affaires culturelles des villes*, Grenoble, Observatoire des politiques culturelles, 2002.

DUBOIS Vincent, POIRRIER Philippe (dir.) : *Politiques locales et enjeux culturels, XIX^e-XX^e siècles*, Paris, Comité d'histoire du ministère de la Culture / Fondation Maison des sciences de l'homme, La Documentation française, 1998.

DUBOIS Vincent (avec BASTIEN Clément, FREYERMUTH Audrey, MATZ Kevin) : *Le politique, l'artiste et le gestionnaire : (re)configurations locales et (dé)politisation de la culture*, Bellecourt-en-Bauges, Éditions du Croquant, 2012.

DUMAZEDIER Joffre, SAMUEL Nicole : *Étude des processus de décision dans le développement culturel d'une collectivité locale*, Paris, CNRS, Équipe de sociologie du loisir et des modèles culturels, 1973.

FAURE Alain : *Des élus sur le divan. Les passions cachées du pouvoir local*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2017.

FONTAINE Joseph, LE BART Christian : *Le métier d' élu local*, Paris, L'Harmattan, 1994.

FRIEDBERG Erhard, URFALINO Philippe : *Le jeu du catalogue : les contraintes de l'action culturelle dans les villes*, Paris, La Documentation française, 1984.
— *Les politiques culturelles des villes et leurs administrateurs*, Paris, La Documentation française, 1989.

GAULT Michel (dir.) : *Action culturelle et coopération intercommunale*, Paris, La Documentation française, 1992.

HALÉVY Daniel : *La fin des notables*, Paris, Grasset, 1930.

IGNASSE Gérard, GENISSEL Marc-Antoine : *L'administration culturelle des collectivités territoriales. Des acteurs au service des politiques culturelles*, Nanterre, Éditions de l'Espace européen, 1991.

GUILLON Vincent, SAEZ Jean-Pierre (dir.) : *Actes des assises nationales culture et régions*, Grenoble, Observatoire des politiques culturelles / Association des régions de France, 2013.

KOEBEL Michel : *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant, 2006.

LE BART Christian : *Les maires, sociologie d'un rôle*, Villeneuve d'Ascq, Presses du Septentrion, 2003.

MABILEAU Albert, SORBETS Claude (dir.) : *Gouverner les villes moyennes*, Paris, Pedone, 1989.

MOULINIER Pierre : *Un demi-siècle au service d'une culture décentralisée. La FNCC, 1960-2010*, Paris/Saint-Étienne, Comité d'histoire du ministère de la Culture, FNCC, 2010.

— *Les politiques publiques de la culture en France*, Paris, Presses Universitaires de France, 8^e édition, 2020.

NÉGRIER Emmanuel, TEILLET Philippe, PRÉAU Julien : *Intercommunalités : le temps de la culture*, Grenoble, Observatoire des politiques culturelles, 2008.

NÉGRIER Emmanuel, TEILLET Philippe : *Culture et Métropole. Une trajectoire montpelliéraine*, Paris, Autrement, 2020.

PALARD Jacques (dir.) : *Action culturelle et intercommunalité : territoires et systèmes d'acteurs*, Grenoble, Observatoire des politiques culturelles, 1997.

PASQUIER Romain : *Le pouvoir régional : mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2012.

PASQUIER Romain, SIMOULIN Vincent, WEISBEIN Julien (dir.) : *La gouvernance territoriale : pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, 2007.

PINSON Gilles : *Gouverner la ville par projet : urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

POIRRIER Philippe, RAB Sylvie, RENEAU Serge, VADELORGE Loïc (dir.) : *Jalons pour l'histoire des politiques culturelles locales*, Paris, Comité d'histoire du ministère de la Culture, La Documentation française, 1995.

POIRRIER Philippe, RIZZARDO René : *Une ambition partagée ? La coopération entre le ministère de la Culture et les collectivités territoriales (1959-2009)*, Paris, Comité d'histoire du ministère de la Culture, La Documentation française, 2009.

RONDIN Jacques : *Le sacre des notables*, Paris, Fayard, 1985.

SAEZ Guy : *La Gouvernance culturelle des villes : de la décentralisation à la métropolisation*, Paris, La Documentation française, 2021.

SAEZ Guy, SAEZ Jean-Pierre (dir.) : *Les nouveaux enjeux des politiques culturelles*, Paris, La Découverte/Pacte, 2012.

SAEZ Jean-Pierre, SCHNEIDER Wolfgang, BORDEAUX Marie-Christine, HARTMANN-FRITSCH Christel (dir.) : *Pour un droit à l'éducation artistique et culturelle*, Grenoble/Berlin, Observatoire des politiques culturelles / B&S Siebenhaar Verlag, 2015.

WALLON Emmanuel (dir.) : *L'artiste, le prince. Pouvoirs publics et création*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1991.

— *La décision culturelle dans les collectivités territoriales. Coopération et complémentarité dans les politiques culturelles territoriales*, synthèse du colloque de Toulouse, 22 et 23 octobre 1987, Paris, Ministère de la Culture, 1988.
— *Coopération des collectivités publiques et action culturelle*, synthèse du colloque de Grenoble, 1^{er} et 2 décembre 1988, Grenoble, Observatoire des politiques culturelles, 1989.

YOUNES Carole, LE ROY Étienne, *Médiation et diversité culturelle. Pour quelle société ?*, Paris, Karthala, 2022.

Articles et publications périodiques

ALEXANDRE Olivier, ALGAN Yann, BENHAMOU Françoise : « La culture face aux défis du numérique et de la crise », *Notes du Conseil d'analyse économique*, n° 70, février 2022.

[ANON.] : « Violence contre les élus : 300 plaintes déposées depuis juillet, selon Gérald Darmanin », *Le Monde*, 11 janvier 2022.

— « Les actions culturelles de la Métropole du Grand Paris », communiqué de presse, Paris, MGP (Direction de la communication et des relations de presse), 14 février 2020.

BÉLIVEAU-PAQUIN Geneviève : « La place des acteurs politiques dans les processus de politiques culturelles municipales : une autre conception de la médiation culturelle », *Lien social et Politiques*, n° 60 « La médiation culturelle : enjeux, dispositifs et pratiques », 2008, p. 75-89 (en ligne : bit.ly/3MXCZt0).

BEUVE Jean, PÉRON Madeleine, POUX César : « Culture, bien-être et territoires », *Focus du Conseil d'analyse économique*, n° 079, février 2022.

BONGRAND Philippe, LABORIER Pascale : « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, n° 55, février 2005, p. 73-111.

BOURDIEU Pierre : « L'illusion biographique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 62 (1), 1986.

BRIQUET Jean-Louis, SAWICKI Frédéric : « L'analyse localisée du politique », *Politix*, vol. 2, n° 7-8 « L'espace du local », 1989, p. 6-16.

BRIQUET Jean-Louis : « Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice quotidien du métier politique », *Politix*, vol. 7, n° 28 « Le métier d'élu : jeux de rôles », 1994, p. 16-26.

COTTU Iris : *Politiques culturelles intercommunales : état des lieux et perspectives*, AdCF, Intercommunalités de France, Paris, septembre 2021, p. 7-9 (en ligne : bit.ly/3MSTIOb).

DELVAINQUIÈRE Jean-Cédric, DIETSCH Bruno : « L'intercommunalité culturelle : un état des lieux », *Culture études*, n° 5, 2008, p. 1-11.

DORANDEU Renaud, : « Les métiers avant le métier. Savoirs éclatés et modèle notabiliaire », *Politix*, vol. 7, n° 28 « Le métier d'élu : jeux de rôles », 1994.

FAURE Alain : « Les apprentissages du métier d'élu local : la tribu, le système et les arènes », *Pôle Sud*, n° 7, novembre 1997, p. 72-79.

— « Les passions de l'élu local, du notable au médiateur », *Histoire@Politique*, vol. 25, n° 1, 2015, p. 197-211 (en ligne : <https://bit.ly/3Hrtf9o>).

GUILLON Vincent, SAEZ Jean-Pierre : « L'intercommunalité réinvente-t-elle (enfin) les politiques culturelles ? », *l'Observatoire*, n° 54, 2019, p.15-17.

GWIAZDZINSKI Luc : « Le design territorial nouvelle frontière de l'action publique », SCHERER Pauline (dir.), *Chantiers ouverts au public*, Paris, La Documentation française, p. 470-482, 2015 (en ligne : <https://bit.ly/3DQuWeJ>).

KOEBEL Michel : « Les hiérarchies du pouvoir local », *Savoir/Agir*, n° 25, 2013, p. 31-37.

— « Dans l'ombre des maires. Le poids des hiérarchies dans le choix des adjoints des villes moyennes françaises », *Métropolitiques*, 20 janvier 2014 (en ligne : <https://bit.ly/3ulaJdK>).

LEMARC Franck : « La carte d'identité des maires en 2018 », *Maire info*, Association des maires de France (AMF), 14 janvier 2019 (en ligne : <https://bit.ly/3NYZhFR>).

MABILEAU Albert : « L'élu local : nouveau professionnel de la République », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n° 60, « La décentralisation », p. 67-78.

MULLER Pierre : « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50^e année, n° 2, 2000, p.189-208.

NÉGRIER Emmanuel : « La culture est-elle devenue intercommunale ? Pas si simple... », *BelvedeR*, n° 9, « Cultures et territoires en dialogue », novembre 2021.

NIEL Xavier : « La part des femmes dans les conseils municipaux augmente et atteint 42,4 % après les élections en 2020 », *Bulletin d'information statistique*, DGCL, n° 145, septembre 2020, p. 3.
— « La part des femmes dans les conseils communautaires augmente et atteint 35,8 % après les élections en 2020 », *Bulletin d'information statistique*, DGCL, n° 146, novembre 2020.
— « La part des femmes parmi les élus locaux augmente, celle des jeunes diminue », *Bulletin d'information statistique*, DGCL, n° 157, août 2021, p. 4.

PINSON Gilles, SALA Valérie : « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, vol. 57, n° 5, 2007, p. 555-597.

POUTHIER François : « Les projets culturels de territoire dans les intercommunalités », *l'Observatoire*, n° 54, 2019.

SABATIER Paul A., SCHLAGER Edella : « Les approches cognitives des politiques publiques ; perspectives américaines », *Revue française de science politique*, 50^e année, n° 2, p. 209-234.

SAEZ Jean-Pierre : « Directeur des affaires culturelles, une profession au cœur des politiques culturelles », *l'Observatoire*, hors-série n°1, « Actes des premières Assises nationales des directeurs d'affaires culturelles », 2008.
— « La coopération peut-elle sauver les politiques culturelles ? », *l'Observatoire*, n° 53, 2019.
— « Culture et intercommunalité : les nouveaux défis. Introduction à la démarche de concertation territoriale du Conseil départemental des Côtes-d'Armor » (consultable en ligne sur le site : www.observatoire-culture.net).

VIGIER Philippe : « Les maires en France du Consulat à nos jours par M. Agulhon, L. Girard, J.-L. Robert, W. Serman et collaborateurs, 1986 [compte-rendu] », *Revue d'Histoire du XIX^e siècle*, n° 4, 1848. *Révolutions et mutations au XIX^e siècle*, 1988, p. 139-141.

Rapports et thèses

ACAR Bruno, GIGUET Xavier, MORIN Gabriel, SCHECHTER François : *La formation des élus locaux*, Inspection générale de l'administration, Inspection générale des affaires sociales, Paris, janvier 2020 (en ligne : <https://bit.ly/3QJ8Tg6>).

[ANON.] : *Enquête Violence envers les élus locaux. Renforcer la protection en Île-de-France*, Association des maires d'Île-de-France, 2020 (en ligne : <https://bit.ly/3DR4O3r>).
— « L'application des règles de parité aux élections municipales : quel bilan ? », *Vie publique au cœur du débat public*, 22 janvier 2020 (en ligne : <https://bit.ly/3IF2W5q>).

— « Les collectivités locales en chiffres, 2021 », ministère de l'Intérieur (DGCL), 2021 (en ligne : <https://bit.ly/37OlfBV>).
— « Financement de la culture », *Chiffres clés, statistiques de la culture et de la communication*, ministère de la Culture (Deps-doc), Paris, 2021, p. 20.
— *Note de conjoncture sur les dépenses culturelles des collectivités territoriales et de leurs groupements*, Grenoble, Observatoire des politiques culturelles, 2021.

BESSON Raphaël, DJAKOUANE Aurélien, NÉGRIER Emmanuel : *De la coopération culturelle à la culture de la coopération*, rapport d'étude, LUCAS/Fédération Arts Vivants & Départements, Montpellier, avril 2021.

FNCC : « L'univers fragile et nécessaire des associations culturelles », 29 juin 2021 (en ligne : <https://bit.ly/38QsKs2>).

COUR DES COMPTES : *Le soutien du ministère de la Culture au spectacle vivant*, 30 mai 2022 (en ligne : <https://bit.ly/3NQg5oR>).

GUÉRIN Laura, KHALID Rhimou : *Les élu-e-s délégué-e-s à la culture dans les communes et intercommunalités de Nouvelle-Aquitaine*, Bordeaux, Les études de L'A, avril 2021.

GUILLON Vincent : « Mondes en coopération et gouvernance culturelle dans les villes : une comparaison des recompositions de l'action publique culturelle à Lille, Lyon, Saint-Étienne et Montréal », thèse en science politique sous la direction de Guy Saez, université de Grenoble, 2011 (en ligne : <https://bit.ly/35Sa5uP>).

KOEBEL Michel : « La division sexuée du travail dans les exécutifs locaux en France », dans *Quel partage du pouvoir entre les femmes et les hommes élu-e-s au niveau local ? État des lieux de la parité aux niveaux communal, intercommunal, départemental et régional*, rapport pour le Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes (HCEfh), n° 2017-01-27-PAR-026, Paris, 2017, p. 43-47.

BOURRON Stanislas (dir.) : *Les collectivités locales en chiffres 2020*, 30^e édition, Paris, ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, 2020 (en ligne : <https://bit.ly/3LPPhmG>).

UNESCO : *Repenser les politiques en faveur de la créativité*, mai 2022 (en ligne : <https://bit.ly/3zHhp9n>). — « Déclaration de Mexico », 26 juillet-6 août 1982 (en ligne : <https://bit.ly/3Hrtf9o>).

Aléas et atouts de l'entretien semi-directif

Si courante soit-elle dans les sciences sociales, la méthode de l'entretien semi-directif ne va pas sans requérir des précautions quant aux biais d'interprétation qu'elle pourrait introduire, soit parce que les questions seraient orientées, soit parce que le climat de la conversation en fausserait les réponses.

« Là où l'ethnographie et l'entretien non directif semblent offrir des gages de sérieux, de scientificité, d'objectivité (l'ethnographie parce qu'elle passe avant tout par l'observation, réputée plus fiable que l'entretien puisque offrant un accès supposé direct, immédiat, aux pratiques sociales ; l'entretien non directif parce qu'il entretient le mythe de la neutralité de l'enquêteur), l'entretien semi-directif fait figure d'entre-deux bizarre, de méthode hasardeuse, et pour ainsi dire peu sérieuse¹. » écrivent Gilles Pinson et Valérie Sala. Mais si l'on fixe bien à la sociologie politique le but de « reconstituer des processus d'action publique dans leur historicité, d'une part, comprendre les pratiques constitutives de l'action publique et les représentations qui les orientent, d'autre part », alors, estiment les deux chercheurs, il est pleinement justifié de se saisir des « usages informatif/narratif, d'une part, et compréhensif, d'autre part, de l'entretien² ».

La présente étude combine ces usages pour mieux tracer la trajectoire des élu-e-s entre l'axe diachronique et l'axe synchronique de leur action. Cette trajectoire s'étire en effet sur un plan temporel, celui de la durée du mandat – elle-même incluse dans le déroulement non linéaire d'une « carrière » élective qui, dans la très grande majorité des cas, ne relève pas en réalité d'une spécialité professionnelle, mais d'un engagement civique, bénévole ou peu indemnisé –, tout en procédant d'un cycle de décentralisation, d'une histoire politique, sociale et culturelle dont il importe de repérer les moments d'inflexion. Elle s'inscrit également dans un système fonctionnel, tissé de relations complexes (institutionnelles

ou informelles), structuré par des positions, des convictions, des discours et des pratiques ; système dont l'individu ne possède qu'une maîtrise partielle, même si sa propre capacité d'initiative permet d'en modifier certains agencements.

La littérature scientifique abonde de mises en garde contre les fragilités de l'entretien, jugé peu fiable du point de vue de l'établissement des faits, malléable par l'enquêteur, perméable au désir de l'interviewé de valoriser rétrospectivement son rôle, favorable à l'expression des intérêts du groupe ou de l'instance à laquelle il se rattache. Le verdict de Pierre Bourdieu est particulièrement sévère à l'endroit de « l'illusion biographique » qui prête aux interrogés une connaissance de « la vérité objective de leur comportement³ ». Cette haute dose de subjectivité peut sembler encore plus suspecte dans le domaine culturel dont les agents ont la réputation d'être guidés par des croyances : dans la vocation salvatrice de l'art, la mission émancipatrice de la culture, ses vertus démocratiques, son message de tolérance, etc. Mais le monde de la recherche n'est pas exempt de préjugés et de « prénotions » lui non plus. À rebours d'une sociologie surplombante, qui dépeindrait des acteurs inconscients de leur dépendance vis-à-vis des idéologies et des rôles qui leur sont assignés par des logiques de domination, il est donc intéressant et éclairant de sonder leur perception de ces jeux de pouvoir et effets de discours. Le parti pris de considérer les délégué-e-s à la culture comme des expert-e-s de leur propre expérience trouve là sa justification méthodologique.

Emmanuel Wallon

Le questionnaire et la grille d'entretien élaborés pour cette étude sont disponibles en ligne sur www.observatoire-culture.net

¹ G. Pinson et V. Sala, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, vol. 57, n° 5, 2007, p. 555 à 597.

² *Ibid.*

³ P. Bourdieu, « L'illusion biographique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 62 (1), 1986, p. 69-72.

Liste des élu·e·s rencontré·e·s

Les mandats indiqués sont ceux exercés à la date des entretiens

- **ALLARDI Jean-Philippe**, 2^e adjoint au maire chargé de la culture, du patrimoine, de l'esthétique urbaine et du campus urbain, Sceaux (08-01-2020).
- **BÉNIER-ROLLET Claude**, vice-président chargé de la culture, communauté de communes Terre d'Émeraude Communauté (12-07-2019).
- **BIANCHI Olivier**, maire de Clermont-Ferrand, président de Clermont Auvergne Métropole (25-11-2020).
- **BOUTLEUX Dimitri**, adjoint au maire chargé de la création et des expressions culturelles, Bordeaux (04-12-2020).
- **BRUNET Marc**, 9^e adjoint au maire chargé de la culture, Fontenay-sous-Bois (06-01-2020).
- **CLOUAIRE Pascal**, 3^e vice-président chargé de la culture, de l'éducation et de la participation citoyenne, Grenoble Alpes Métropole (21-12-2020).
- **CORDIER Pascale**, adjointe au maire chargée de la culture, Trouville (02-05-2019).
- **CURTAUD Patrick**, 11^e vice-président chargé de la culture et du patrimoine, conseil départemental de l'Isère (07-07-2020).
- **DORMOY Emmanuelle**, adjointe au maire chargée de la culture et du patrimoine, Caen (20-10-2020).
- **DUMOULIN Yves**, vice-président chargé de la culture, du patrimoine et de l'économie, communauté de communes Dombes Saône Vallée (23-04-2020).
- **DUPIN Christophe**, adjoint au maire chargé de la culture et de l'éducation populaire, Tours (22-12-2020).
- **DURAND Claudie**, 8^e adjoint au maire chargé de la culture, Arles (16-01-2020).
- **FRANÇOIS-PONCET Marie-Thérèse**, ancienne adjointe au maire chargée de la culture, Agen (05-02-2020).
- **GUIN Yannick**, ancien adjoint au maire chargé de la culture, Nantes (30-03-2020).
- **JACQUEMIN Sylvie**, 7^e adjointe au maire chargée de la culture et du tourisme, Auvers-sur-Oise (07-01-2020).
- **LE BOULANGER Jean-Michel**, 1^{er} vice-président chargé de la culture et de la démocratie régionale, Région Bretagne (09-12-2019).
- **LEFEVRE Jean-Philippe**, conseiller municipal délégué, chargé des politiques culturelles patrimoniales et des relations internationales, Dole (29-06-2020).
- **LEMAREQUIER David**, adjoint au maire chargé de la culture et de la vie associative, Bayeux (07-01-2020).
- **LORCA Alexie**, adjointe au maire chargée de la culture et de l'éducation populaire (juin 2021).
- **MANGIN Pascal**, président de la commission Culture, Région Grand Est (06-07-2020).
- **MANT Juliette**, adjointe au maire chargée du développement culturel et de l'éducation populaire, Arcueil (10-01-2020).
- **MAS Laurence**, 2^e adjointe au maire chargée de l'éducation, la culture, la vie associative et la communication, Moirans-en-Montagne (12-07-2019).
- **MARTINEAU David**, 9^e adjoint au maire chargé de la culture, Nantes (28-11-2019).
- **MISTLER Anne**, adjointe au maire chargée des arts et de la culture, Strasbourg (24-11-2020).
- **MORIN Olivier**, vice-président chargé de la culture, conseil départemental de Seine-et-Marne (16-01-2020).
- **NOËL Bernard**, vice-président chargé de la culture, communauté de communes Ardèche Rhône Coiron (06-11-2019).
- **ORVAIN Jessie**, vice-présidente chargée de la culture, communauté d'agglomération Mont Saint-Michel - Normandie (10-12-2019).
- **ROCHER Sophie**, 1^{ère} adjointe au maire chargée de la coordination des politiques publiques, de la culture et de la communication, Marcq-en-Barœul (16-12-2019).
- **ROUGER Jany**, 1^{er} adjoint au maire délégué à la culture et au tourisme, Moncoutant-sur-Sèvre (22-11-2019).
- **PAULIAT-DEFAYE Philippe**, adjoint au maire chargé de la culture, Limoges (19-05-2020).
- **SALAZAR-MARTIN Florian**, 7^e adjoint au maire chargé de la ville durable, la culture, la biodiversité, l'environnement et le développement écologique, Martigues (21-12-2020).
- **TAINGUY Yann**, adjoint au maire délégué à la culture et aux archives municipales, Toulon (21-11-2019).
- **TIRTIAUX Fabienne**, 3^e adjointe au maire déléguée à la culture et à l'évènementiel, Saint-Genis-Laval (08-11-2019).
- **TOUCHEFEU Catherine**, 1^{ère} vice-présidente chargée de la culture et du patrimoine, conseil départemental de la Loire-Atlantique (28-11-2019).
- **TROTIN Sylvie**, adjointe au maire chargée des associations culturelles et au service de tous (juin 2021).
- **VATAN Bruno**, maire adjoint à la culture, Colomiers (04-11-2019).
- **WILLIAMSON Emmanuelle**, 3^e adjointe à la culture et à l'éducation, Lorient (19-12-2019).

Observatoire des politiques culturelles

1, rue du Vieux-Temple 38 000 Grenoble
Tél. : +33 (0)4 76 44 33 26

Courriel : contact@observatoire-culture.net

Site : www.observatoire-culture.net

Présidente de l'association : Anita Weber

Directeurs de la publication : Vincent Guillon,
Emmanuel Vergès

L'association Observatoire des politiques culturelles est conventionnée avec le ministère de la Culture et de la Communication, la Région Auvergne-Rhône-Alpes, le Conseil départemental de l'Isère, la Ville de Grenoble, Sciences Po Grenoble.

Illustration de couverture :

Sophie Taeuber-Arp, *Equilibrium*, 1934,
Huile sur toile, 99,8 × 73,3 cm,
Bâle, Kunstmuseum.

© akg image / De Agostini Picture Library

Publication : Lisa Pignot, rédactrice en chef,
Frédérique Cassegrain, secrétaire de rédaction

Retranscription des entretiens : Hélène Monin

Conception graphique et adaptation : Cnossos

Relecture : Emmanuelle Bognaux

Achevé d'imprimer sous les presses
de l'imprimerie Courand & Associés,
Tignieu-Jamezieu

ISBN : 978-2-918021-16-2

Dépôt légal : août 2022

© Les éditions de l'OPC, 2022

Les élu·e·s à la culture occupent une place essentielle dans les politiques culturelles contemporaines. Au niveau communal, ces édiles ont affirmé très tôt leur rôle en s'organisant en fédération dès 1960, alors que le ministère des Affaires culturelles venait à peine d'être créé. Pourtant, aucune recherche approfondie ne s'est encore penchée sur cette figure clé de l'action culturelle publique, bien que les départements, les régions et les intercommunalités se soient entretemps dotés de vice-président·e·s exerçant des attributions analogues.

Ce déficit de connaissances – y compris chez les acteurs culturels eux-mêmes – mérite d'autant plus d'être questionné que la place des élu·e·s dans le système des politiques publiques a profondément évolué au cours des quatre dernières décennies, notamment sous l'effet de la décentralisation, de la professionnalisation des activités artistiques et culturelles, de l'émergence de nouvelles logiques de gouvernance à l'échelle locale, de l'interrogation sur les valeurs qui inspirent l'intervention des collectivités, de l'accélération des mutations qui traversent les différents champs artistiques et culturels,

et plus généralement des grandes transformations qui affectent la société : transitions numérique et écologique, crise de la démocratie représentative, réagencement des rapports entre le local et le mondial.

Comment se fabrique la décision culturelle dans un tel contexte ? Quelle place y occupe l'adjoint·e ou la·le vice-président·e à la culture ? Quelles sont ses motivations ? En quoi consiste sa charge aujourd'hui ? Dans quel environnement relationnel évoluent les femmes et les hommes qui assument cette mission ? Quelles répercussions a-t-elle sur leur vie personnelle et professionnelle ?

La présente étude explore ces questions à l'aune des enjeux actuels des politiques culturelles. Portée par l'Observatoire des politiques culturelles (OPC) et la Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture (FNCC), elle a bénéficié de l'accompagnement du Département des études, de la prospective, des statistiques et de la documentation (Deps-doc) du ministère de la Culture.

Observatoire des politiques culturelles
1, rue du Vieux Temple
38000 Grenoble
Tél. 04 76 44 33 26
contact@observatoire-culture.net
www.observatoire-culture.net

19€

ISBN 978-2-918021-16-2

