



Les collectivités territoriales et la culture : des beaux-arts à l'économie créative

Philippe Poirrier

► **To cite this version:**

Philippe Poirrier. Les collectivités territoriales et la culture : des beaux-arts à l'économie créative. Politiques et pratiques de la culture, La Documentation française, pp.65-73, 2010. <halshs-00592140>

HAL Id: halshs-00592140

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00592140>

Submitted on 11 May 2011

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

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

Source : Philippe Poirrier, « Les collectivités territoriales et la culture : des beaux-arts à l'économie créative » dans POIRRIER Philippe (dir.), *Politiques et pratiques de la culture*, Paris, La Documentation française, 2010, p. 65-73.

Les collectivités territoriales et la culture

Des beaux-arts à l'économie créative

La montée en puissance des politiques culturelles des collectivités territoriales, et leur rôle désormais reconnu dans la vie culturelle nationale constituent incontestablement des mutations majeures des trente dernières années dans la longue histoire des politiques publiques de la culture. Certes, l'implication des collectivités territoriales est ancienne, notamment pour les grandes villes, mais le second vingtième siècle enregistre des inflexions sensibles, dès les années 1960 pour certaines collectivités qui affichent la volonté de mettre en œuvre de véritables politiques culturelles.

Le temps des beaux-arts

Une tradition ancienne pour les municipalités

Les collectivités territoriales n'ont pas attendu les premières mesures de décentralisation culturelle impulsées par l'Etat, essentiellement à partir des débuts de la IV^e République, pour intervenir dans les domaines artistiques et culturels. La Révolution française voit la constitution à la fois des institutions municipales modernes, et des premières institutions patrimoniales. La politique des révolutionnaires, bien que centralisée, n'oublie pas le reste du territoire. La constitution d'un réseau d'Ecoles centrales doit être accompagnée de la création de bibliothèques et de musées. Mais la loi du 8 pluviôse an XI (28 janvier 1803) laisse ces bibliothèques « à la disposition et sous la surveillance des municipalités ». Les musées suivent une trajectoire parallèle. A l'origine des musées ouverts dans les principales villes de province, on trouve les initiatives de la Convention qui constitue avec les tableaux confisqués un dépôt auprès de chaque école centrale au chef-lieu de chaque département. De plus, en 1801, l'Etat décide la création d'un muséum dans quinze grandes villes. Si l'Etat montre la voie, et poursuit une politique de dépôts, ce sont désormais les initiatives locales qui seront dans ces deux domaines décisives. Les bibliothèques et les musées municipaux étaient nés : l'Etat se déchargeait pour longtemps de ce patrimoine au profit des municipalités. Aussi, tout au long du XIX^e siècle, les municipalités gèrent et financent les musées, les bibliothèques mais également les conservatoires. Elles octroient également des subventions aux théâtres et

au mouvement associatif en pleine structuration. L'aide à la création n'est pas oubliée, et passe notamment par les nombreuses commandes publiques qui font de ce temps-là l'âge d'or de la statuomanie. Le théâtre municipal, haut lieu du lyrique, reste le point d'ancrage de la vie culturelle de bien des villes de province. Et très souvent, c'est la question de sa gestion qui est à l'origine des premiers débats de fonds sur la légitimité d'un service public municipal dans ces domaines. Les discours sont en premier lieu liés au rayonnement culturel et au prestige des villes. Les bibliothèques issues des confiscations révolutionnaires et les grands musées des Beaux-arts de province se prêtent parfaitement à cette rhétorique bien souvent doublée d'un discours identitaire. Ces institutions culturelles bénéficient, lors du Second Empire, des grands chantiers urbains qui caractérisent cette période.

La République, les élus et le prestige de la cité

Les débuts de la Troisième République enregistrent une première mutation d'envergure : partie prenante du modèle républicain, le discours se colore d'une texture pédagogique ancrée dans les réalités sociales. La majorité radicale du Conseil municipal de Paris par exemple, construit de 1874 à 1884 un discours cohérent articulé sur la volonté de « donner l'art au peuple ». Sur le terrain municipal, les premières réalisations qui visent à matérialiser cet idéal sont contemporaines des débats activés par l'Affaire Dreyfus qui alimentent la scène intellectuelle nationale. Porté par les républicains et les radicaux, le discours sur la démocratisation ne fait pas l'unanimité à l'extrême gauche, aussi bien des socialistes considèrent la question sociale comme prioritaire, et assimilent l'intervention municipale dans les domaines artistiques aux plaisirs de la société bourgeoise. De fait, c'est bien souvent par la question de la gestion du théâtre municipal que les socialistes viendront progressivement à ces problématiques¹.

Il faut attendre l'entre-deux-guerres pour que le thème de la démocratisation — les contemporains utilisent le terme de « popularisation » — intègre l'ensemble du dispositif discursif de la gauche française. Le changement de stratégie amorcé lors du second semestre 1934 par le PCF favorise cette situation : la réappropriation de l'héritage culturel national par le parti et l'abandon d'une culture prolétarienne spécifique participent de la logique nouvelle de Front populaire. La banlieue rouge sera le premier terrain des expérimentations communistes. Le critère politique s'avère le plus déterminant : les conceptions de l'action

¹. V. Dubois, Des « plaisirs bourgeois » aux « droits du peuple ». La formation d'un discours politique sur la culture. 1884-1930, *Sources, Travaux historiques*, 1991, n° 26, p. 43-60.

municipale sont imprégnées des cultures politiques propres aux différents partis. Au cours des années vingt et trente, le discours sur le prestige de la cité demeure cependant actif, mais s'infléchit nettement en prenant en compte de manière plus précise les réalités économiques. Dans bien des villes, la volonté d'attirer des touristes permet aux municipalités de valoriser leurs investissements dans les institutions patrimoniales et de légitimer l'aide accordée aux fêtes et aux premiers festivals. L'entre-deux-guerres est une période capitale pour la sensibilisation des élus. Le poids des institutions patrimoniales héritées (Musée des Beaux-Arts et Bibliothèque d'étude), l'importance du théâtre lyrique dans les préoccupations municipales, ou encore le rôle essentiel joué par le premier magistrat de la cité se retrouvent dans la plupart des grandes villes. Pendant cette période, l'Etat est singulièrement absent au plan financier comme au plan administratif. Si on excepte une éphémère décentralisation lyrique impulsée pendant la décennie qui précède la Grande Guerre, les rares transferts financiers sont érodés par l'inflation des années vingt. A ce titre, il faut insister sur le rôle déstabilisateur du premier conflit mondial. L'entre-deux-guerres est cependant marqué par une tentative de reprise en main des établissements patrimoniaux, bibliothèques et musées par l'Etat. Cette mutation est également portée par des milieux professionnels dans une logique pleinement corporatiste.

La démocratisation, un paradigme réaffirmé au niveau local

Les interventions municipales de l'après 1945 s'inscrivent dans la continuité avec l'entre-deux-guerres. Ainsi, dans les grandes villes de province, le théâtre lyrique, institution de prestige, demeure souvent au centre de la vie culturelle locale, et bénéficie de la sollicitude financière des municipalités. Mais si le rayonnement culturel de la cité constitue bien un des facteurs explicites de légitimité de l'intervention municipale, c'est le paradigme de la démocratisation culturelle, définitivement légitimé au moment du Front populaire et réactivé à la Libération, qui apparaît alors comme le fondement des politiques culturelles publiques. Ailleurs, les municipalités se contentent quelquefois, au-delà de la gestion du secteur patrimonial, de subventionner les grandes associations d'éducation populaire qui font vivre dans un militantisme dynamique cet idéal démocratique, et tentent de concilier loisir, action et diffusion culturelle. Les années soixante sont surtout marquées par l'émergence de nouvelles problématiques nourries de la notion d'équipement pour les jeunes. Dans un contexte de forte urbanisation et d'autonomisation de la jeunesse, les municipalités participent, puis prolongent l'effort initial mené par l'Etat dans les années 1958-1965 en faveur des équipements socio-culturels. Au-delà du modèle de planification, les mouvements et fédérations de jeunes ont

joué un rôle essentiel de pression et de sensibilisation auprès des élus locaux. Près de 6000 équipements socio-culturels, seront édifiés durant la période 1962-1975. Les Maisons des jeunes et de la culture (MJC) jouent un rôle essentiel d'équipement culturel de proximité. La gestion de ces équipements suscite entre 1965 et 1974 de nombreux conflits aux origines multiples. Dans plusieurs villes, l'après 1968 est l'objet d'un certain retour à l'ordre et d'une méfiance accrue entre les édiles d'une part, les animateurs et administrateurs d'autre part². Mais l'essentiel reste bien, malgré les nombreuses crises qui seront pour beaucoup dans la pérennisation de la mauvaise image culturelle des élus locaux, l'intervention des municipalités dans des domaines qui pendant longtemps ressortissaient uniquement de l'offre privée. De fait, comme le souligne Raymond Labourie, alors que « l'Education populaire du XIXe siècle était satellisée autour de l'Etat républicain pour les laïques, de l'Eglise pour les catholiques », au cours des années soixante et soixante-dix par « l'importance des équipements et des interventions locales, l'animation socio-culturelle se trouve satellisée autour de la municipalité »³.

C'est dans ce cadre qu'il faut comprendre l'action de la Fédération nationale des centres culturels communaux. Celle-ci, née en 1960, fortement imprégnée de l'idéologie communale, joue incontestablement un rôle de sensibilisation auprès des élus et a de la sorte contribué à construire et légitimer l'existence de « politique culturelle » municipale dotée de budget, d'élus et de service spécifiques. A l'aube des années 1960, la FNCCC propose un modèle alternatif à celui que le Ministère des Affaires culturelles privilégie. L'opposition Ministère des Affaires culturelles/FNCCC recouvre en partie la tension entre une acception élitiste et une acception populaire de la culture ouverte aux courants issus de l'éducation populaire, entre la prédominance de la volonté centrale et l'expression des pratiques à la base. La prégnance du modèle impulsé par l'Etat sera lourd de conséquences pour les vingt années qui suivent la mise en place de la structure ministérielle : équipement permettant la mise en œuvre de la philosophie esthétique de Malraux, au service d'une conception jacobine du service public, la Maison de la Culture laisse bien peu de places à la légitimité des maires en matière de politique culturelle. Enfin rappelons qu'à l'image de la décentralisation dramatique de la IVe République, la question des maisons de la culture, pour centrale et exemplaire qu'elle soit dans

² L. Besse, *Les MJC de l'été des blousons noirs à l'été des Minguettes 1959-1981*, Presses universitaires de Rennes, 2008.

³ R. Labourie, « Education populaire et animation socio-culturelle », *Les Cahiers de l'Animation*. 1981. n° 34. p. 45-62.

les projets ministériels, ne concerne que quelques villes. Lorsque Malraux quitte le ministère en 1969, seules cinq fonctionnent : Amiens, Le Havre, Rennes, Bourges et Grenoble.

La culture : un enjeu politique local

La culture dans l'agenda local : institutionnalisation et politisation

L'évolution du paysage politique national est pour beaucoup dans les nouvelles problématiques qui structurent les politiques culturelles municipales dès la fin des années soixante. Les élus des différentes villes avaient appris à partager leurs expériences, notamment lors des « Rencontres d'Avignon » organisées par Jean Vilar⁴. Jusqu'alors, seul le PCF possédait un discours théorique cohérent, reformulé en 1966 lors du comité central d'Argenteuil : la culture « trésor accumulé des créations humaines » doit être partagée par tous. Par cette doctrine, le parti communiste privilégie fortement l'acte créateur. Les municipalités communistes proposent dès les années 1960 une politique culturelle fondée le plus souvent sur le soutien au spectacle vivant, dans un état d'esprit proche de celui de Jean Vilar. Surtout, le nouveau Parti socialiste issu du congrès d'Épinay (1971) se dote d'un projet culturel, d'un secrétariat national à l'action culturelle (1973) et lance une réflexion sur le rôle des collectivités territoriales. Dans ce cadre, ce sont les élus réunis dans la Fédération nationale des élus socialistes et républicains qui jouent le rôle principal. Le projet culturel socialiste demeure attaché à l'idéologie associative et aux vertus de la démocratie locale. Mais la pratique du pouvoir municipal infléchira nettement ces propositions dès la fin des années soixante-dix. Reste que les élections municipales de 1977 marquent incontestablement l'irruption des « politiques culturelles » sur l'agenda politique. Désormais, la culture est un enjeu qui compte sur la scène politique municipale. Cette indéniable politisation est contemporaine de la structuration du culturel dans les organigrammes municipaux. Amorcée dès les années soixante dans certaines villes, l'institutionnalisation se généralise : la création de délégations culturelles confiées à des adjoints, de commissions spécialisées et de services techniques confirment la réalité de ce secteur d'intervention municipale.

Si les politiques initiées par des municipalités de gauche font figure de modèles et s'opposent alors dans les représentations aux politiques de gestion des « Beaux-Arts » des villes dirigées par des notables conservateurs, certaines municipalités de droite s'ouvrent

également à ces problématiques. Ainsi, la ville de Lyon publie en 1977 un livre blanc sur la situation culturelle de la cité. Issu d'une vaste consultation, l'ouvrage, au-delà d'un bilan circonstancié, propose pour l'avenir un programme cohérent. Il témoigne également d'une mutation majeure : l'effacement de l'animation au profit de la création. La décennie 1965-1975 voit en effet le paradigme de la démocratisation culturelle contestée à la fois par les premières enquêtes sur les pratiques culturelles des français, mais aussi pour des raisons idéologiques liées au contexte intellectuel postérieur à mai 1968. Sans s'effacer totalement, la culture pour tous laisse la première place sans s'effacer totalement à la culture de tous et par tous : la démocratie culturelle. L'évolution de la politique culturelle de Grenoble traduit parfaitement cette mutation. Réélue en 1971, la municipalité dirigée par le socialiste Hubert Dubedout, modèle de volontarisme étroitement lié à l'idée de participation et de promotion sociale par la culture, s'éloigne des fédérations d'éducation populaire. La mise en place d'équipements intégrés dans le nouveau quartier de la Villeneuve est une affaire de professionnels : les travailleurs sociaux salariés remplacent les militants d'antan. Cette professionnalisation qui ne touche pas seulement le secteur socio-culturel se conjugue à une nouvelle approche de l'équipement qui apparaît, dans une société valorisant de plus en plus l'individualisme, comme un simple lieu qui offre des services et biens culturels à des consommateurs. La Maison de la culture cristallise le conflit entre animateurs et créateurs et en confiant en 1982 sa direction au metteur en scène Georges Lavaudant, la municipalité confirmait le rôle désormais légitimant de l'acte créateur.

De la contractualisation à la décentralisation

Dans le même temps, le Ministère de la Culture réoriente sa position vis à vis des collectivités locales. Le Ministère Duhamel (1971-1973) amorce à la fois la lente mise en place des services déconcentrés de l'Etat et un partenariat avec les villes. Jacques Duhamel, premier ministre des Affaires culturelles qui soit aussi un élu local à Dole et un leader politique, reconnaît la réalité du volontarisme municipal. La politique de contractualisation est réactivée par Michel Guy qui met en place à partir de 1974 un système de « chartes culturelles ». Vingt-six chartes sont ainsi signées entre 1975 et 1978. 11 villes, 5 régions, 7 départements et 2 cantons sont concernés par cette contractualisation. Les collectivités territoriales verront dans cette contractualisation l'opportunité de nouveaux équipements et une garantie financière de l'Etat à moyen terme. La phase de négociation a souvent permis aux

⁴ P. Poirrier, *La naissance des politiques culturelles et les « Rencontres d'Avignon » (1964-1970)*, Paris, La Documentation française-Comité d'Histoire du Ministère de la culture, 1997.

collectivités territoriales de dresser un bilan, et de mieux coordonner leur politique culturelle. L'Etat tutélaire, caractéristique de la période Malraux, s'estompe, et laisse peu à peu la place à un Etat partenaire. Les études du Service des études et de la recherches du ministère contribuent à sensibiliser les élus⁵.

Si les lois de décentralisation de 1982-1983 ne bouleversent pas la configuration juridique qui règlemente le champ des politiques culturelles municipales, la place désormais affirmée et légitimée des élus dans le paysage politique français permet un renforcement des politiques locales auquel le champ culturel n'échappe pas. Seul le département bénéficie de transferts de compétences avec les archives départementales et les bibliothèques centrales de prêt (BCP). En fait, plus que la décentralisation, c'est l'accroissement substantiel du budget culturel de l'Etat qui joue sur la scène locale d'une part en permettant un renforcement des Directions Régionales des affaires culturelles, et d'autre part en faisant bénéficier les institutions et acteurs culturels de la manne financière de l'Etat. De plus, l'émergence des politiques culturelles régionales et la relance de la politique contractuelle par l'Etat ont généralisé les financements croisés et rendu plus complexe la gestion du paysage culturel local⁶.

L'exemple de Montpellier peut être considéré comme le plus significatif de la décennie. Pour faire de sa ville une véritable métropole européenne, Georges Frêche, maire socialiste élu en 1977, décide d'importer acteurs et structures culturels qui font défauts à la cité. En 1989, il défend explicitement ce souci de l'excellence culturelle et les fondements instrumentaux de cette politique : « Notre conception se résume par cette formule : Montpellier technopole. [...] La première fonction de la culture se rapporte donc à la gratuité de la création et à la qualité de l'artiste. [...] la culture reste, en second lieu, une composante essentielle des visées d'une ville qui ambitionne de devenir une Eurocité »⁷. L'impact économique supposé et le prestige culturel octroyé ainsi à la ville sont désormais clairement revendiqués par des élus qui se font décideurs dans un contexte de valorisation du développement local. Cette mutation touche la plupart des villes, quelle que soit leur couleur politique. Les décennies 1980 et 1990 voient les villes se doter, souvent avec l'aide de l'Etat et des autres collectivités territoriales, d'équipements culturels prestigieux. Rénovations ou

⁵ P. Poirrier, « L'invention de la prospective culturelle ». Le Service des études et de la recherche, 1963-1993, *Culture et recherche*, 2010, n° 122.

⁶ Pour une étude fine du nouveau paysage institutionnel : P. Moulinier. *Politique culturelle et décentralisation*, Editions du CNFPT, 1995. 303 p.

constructions de musées, médiathèques, théâtres et auditoriums permettent de la sorte aux villes de renouer avec des projets architecturaux souvent partie prenante d'opérations d'urbanisme. Les indicateurs budgétaires permettent de mesurer ce volontarisme municipal. Les villes n'ont pas cessé de renforcer leur emprise sur la structure relative des dépenses culturelles publiques malgré l'accroissement sensible des dépenses de l'Etat : 42,2 % des dépenses publiques en 1978, 49,8 % en 1984 et 52,5 % en 1987. La croissance des dépenses culturelles des villes de plus de 10000 habitants entre 1978 et 1987 est considérable. Si en 1987 les villes de plus de 150000 habitants accordent en moyenne 11,4 % de leur budget total à la culture, certaines d'entre elles atteignent des taux fort élevés : Strasbourg (18,5 %), Lyon (17 %), Grenoble (15,6 %), Nice (14,5 %) et Bordeaux (12,3 %).

(en milliards de francs 1993)

	1984	1987	1990	1993 (estimation)
Ministère de la Culture	10,67	10,40	11,31	14,03
Collectivités locales	24,33	29,08	31,98	36,88
Communes	21,35	24,92	26,34	30
Départements	2,28	3,2	4,39	5,41
Régions	0,70	0,95	1,25	1,47
Ensemble	35	39,48	43,29	50,90

Source : Ministère de la Culture. Département des Etudes et de la Prospective.

L'évolution de la structure des dépenses culturelles publiques témoigne de l'effritement de la part relative de l'Etat. Les collectivités territoriales ont conforté leur position, en premier lieu les municipalités, même si la montée en puissance des Départements et surtout des Régions traduit l'émergence de nouveaux acteurs dans l'espace local.

⁷. G. Frêche, « Princeps cicéronien » in E. Wallon, (dir.). *L'artiste, le prince. Pouvoirs publics et création*, Presses Universitaires de Grenoble, 1991, p. 43-48.

La situation actuelle : une territorialisation croissante des politiques culturelles

Le temps du partenariat entre et avec les collectivités

L'heure est à la coopération entre ses différents niveaux de l'action publique alors même que la décentralisation, la professionnalisation des acteurs et une internationalisation croissante des politiques urbaines conduisent à de nouveaux positionnements. Cette coopération, qui s'est construite dans la durée depuis les lendemains de la Libération, s'affirme comme une « grammaire commune aux acteurs de l'action culturelle » (Guy Saez). Ces normes, appropriés par l'ensemble des acteurs — élus, administrateurs, représentants de l'Etat, médiateurs et artistes —, reposent sur la mise en commun des financements de l'Etat et des collectivités territoriales, et entre les collectivités. Les dispositifs contractuels, différents d'un secteur culturel à l'autre, se sont généralisés. Le ministère de la Culture, qui a initialement impulsé cette gouvernance culturelle, a de la sorte contribué, sans toujours le vouloir, à favoriser une territorialisation croissante des politiques publiques de la culture. Dans ce jeu complexe, ce sont surtout les grandes villes qui ont tiré partie de cette nouvelle cohérence. Elles ont professionnalisé leur service culturel ; se sont dotées d'une véritable capacité d'expertise. Elles déclinent des politiques culturelles structurées, largement autonomes, appuyées sur des institutions culturelles rénovées et un large catalogue d'actions événementielles. Les départements et régions abondent financièrement les projets des villes, et impulsent des politiques dans des secteurs spécifiques : lecture publique, protection du petit patrimoine rural, conservation et valorisation des archives et enseignement artistique pour les premiers ; aménagement du territoire, synergie culture et tourisme, Fonds régionaux d'art contemporain (FRAC) et soutien à l'accès de certaines catégories aux pratiques culturelles (« chèques cultures ») pour les secondes. Plusieurs régions ont également soutenu, notamment à la suite, en 2003, de la crise des intermittents du spectacle vivant, la mise en place d'un appareillage d'informations culturelles. Les collectivités territoriales ont accompagné les pratiques artistiques émergentes et ont contribué à une meilleure reconnaissance de la diversité culturelle.

Au milieu des années 2000, les collectivités territoriales, avec 7 milliards d'euros, ont un poids financier plus de deux fois supérieurs au seul budget du ministère de la Culture. Les villes conservent la première place (4,4 milliards d'euros pour les seules communes de plus de 10 000 habitants, soit en moyenne 8 % de leur budget), devant les départements (1,3 milliard

d'euros, soit en moyenne 2,2 % des budgets départementaux) et les régions (556 millions d'euros, soit en moyenne 2,5 % des budgets régionaux, avec un poids variant de 1,6 % à 4 %). L'émergence de l'action intercommunale (840 millions d'euros pour les groupements à fiscalité propre dotés de la compétence culture) est à signaler⁸.

Depuis la fin des années 1990, la généralisation des intercommunalités n'est pas sans conséquences sur les modalités du partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales. Une tendance s'affirme : l'action parallèle des différentes collectivités territoriales sur un même territoire laisse de plus en plus la place à la recherche des lignes de concertation. L'Etat ne joue plus un rôle moteur, mais accompagne l'essor du pouvoir culturel métropolitain. Cette territorialisation accrue des politiques culturelles peut se lire comme une réponse au retrait assumé de l'Etat. La généralisation demeure toutefois hasardeuse tant s'imposent à la fois la diversité des situations, l'hétérogénéité des stratégies et la variété des perceptions de la culture. De surcroît, la relation ville-agglomération reste peu stabilisée. De même, le modèle français résiste largement : les intercommunalités suivent le plus souvent les logiques et les standards des politiques culturelles nationales⁹.

Les relations interterritoriales se structurent progressivement à l'échelle des agglomérations métropolitaines et des régions, et contribuent à construire une nouvelle gouvernance culturelle. De même, la culture occupe une place de plus en plus sensible au sein des politiques impulsées dans le cadre de certaines Eurorégions (Eurorégion Pyrénées-Méditerranée, Eurorégion Alpes-Méditerranée, Luxplus 2007), même si la gouvernance eurorégionale demeure fortement tributaire des choix des régions¹⁰. De même, la Métropole Rhin-Rhône, qui regroupe neuf agglomérations françaises et suisses, propose une offre culturelle à partir de projets communs. Les réseaux internationaux contribuent à la diffusion des modèles et des expériences. L'Agenda 21 de la culture, adopté en 2004 au sein de l'organisation mondiale d'autorités locales « Cités et Gouvernements Locaux Unis », établit l'importance des relations entre les villes, la culture et le développement durable. A une autre échelle, les villes de Nantes, Rennes et Angers participent, depuis 2006, au projet européen ECCE (Developing Economic Clusters of Cultural Enterprises). L'objectif de ce projet est de

⁸ V. Notice L'effort public pour la culture.

⁹ V. Focus Les enjeux des intercommunalités.

stimuler la croissance économique et la création d'emplois dans le secteur culturel en créant de nouvelles formes de développement au carrefour de la culture, des technologies et de l'économie.

Le temps de la ville créative

Dans cette perspective, les politiques culturelles des collectivités territoriales sont de plus en plus mobilisées dans une logique hétéronome aux domaines artistiques et culturels¹¹. La thématique de la « ville créative », à la charnière de la recherche et des politiques publiques, née dans les années 1990 au sein du monde anglo-saxon, informe de plus en plus le discours et les pratiques des collectivités territoriales. La synergie recherchée entre créatifs, artistes et chercheurs, territorialement ancrés dans des « quartiers culturels », est présentée comme la clef du développement économique urbain. La « ville créative », médiatisée par le marketing urbain, s'affiche comme une nouvelle utopie mobilisatrice ; nécessaire pour des collectivités qui concourent aux meilleures places dans une compétition internationale. On comprend dès lors que certains labels (Patrimoine mondial de l'humanité de l'Unesco ou Capitale européenne de la culture) fassent l'objet d'une intense compétition. Plusieurs collectivités inscrivent désormais leur gouvernance culturelle au sein de ce référentiel : Nantes Métropole avec le projet « Quartier de la création », « Bordeaux créative », Saint-Etienne à partir de la Cité du design, Lyon et les arts numériques, « Digitation » à Lille... L'effet Bilbao fascine bien des élus, mais masque les fractures qui caractérisent les sociétés urbaines. La « classe créative » ne concerne qu'une minorité de la population urbaine, alors même que la majorité des acteurs culturels connaissent une précarité croissante et que les classes moyennes salariées, moteur de la consommation culturelle des trente dernières années, sont économiquement fragilisées. La réussite de cette instrumentalisation, souligne Elsa Vivant, n'est possible que si elle s'inscrit dans une histoire locale et une politique culturelle. L'échec en 2005 du programme phare de l'opération Rives de Seine à Boulogne-Billancourt, organisé autour de la collection Pinault, traduit *a contrario* cette double condition¹².

¹⁰ T. Perrin, « La politique culturelle dans le contexte des Eurorégions » in C. Audet et D. Saint-Pierre (dir.), *Tendances et défis des politiques culturelles. Analyses et témoignages*, Presses de l'université Laval, 2009, p. 49-65.

¹¹ J.-P. Saez et L. Pignot, « La ville créative : concept marketing ou utopie mobilisatrice ? », *L'Observatoire. La revue des politiques culturelles*, hiver 2009-2010, n° 36 et E. Vivant, *Qu'est-ce que la ville créative ?*, PUF, 2009.

¹² E. Vivant, « Inconstance du collectionneur ou calcul de l'entrepreneur ? L'échec du projet de fondation François Pinault, révélateur des évolutions des mondes de l'art et de la production urbaine », *Politix*, 2009, n° 88-4, p. 187-207.

Un futur incertain

Les collectivités locales sont surtout confrontées à un futur incertain, alors que la réforme de l'Etat confirme un recentrage des actions du ministère de la Culture sur ces missions régaliennes et sur le soutien aux grandes institutions culturelles, majoritairement situées en région parisienne. De surcroît, la réforme des collectivités territoriales, engagée par le gouvernement de François Fillon en 2009, remet en cause la libre administration des collectivités territoriales, et notamment leur autonomie de décision culturelle. La refonte des circonscriptions électorales, le retrait de la clause de compétence générale et l'amputation de la fiscalité locale sont perçus par de nombreux observateurs — différentes associations d'élus et organisations représentatives des acteurs des mondes de l'art et de la culture — comme une sévère remise en cause du fonctionnement actuel du paysage culturel, notamment du mode de coopération entre l'Etat et les collectivités territoriales. Les assurances du président de la République et du ministre de la culture, exprimées au premier semestre 2010, quant au maintien d'une « exception culturelle » à propos de la clause de compétence générale n'ont pas suffi à lever les inquiétudes. Le 29 mars 2010, une journée de revendication pour « la défense de l'art et de la culture », organisée par plusieurs syndicaux, et soutenue par les partis de gauche, a confirmé combien cette réforme était loin de susciter un large consensus des principaux acteurs concernés. Alors que la crise financière de 2008-2009 avait déjà fortement fragilisé les budgets des collectivités territoriales et avait conduit certaines à des arbitrages pénalisant les politiques culturelles, la réforme des collectivités territoriales risque de détruire l'équilibre de l'architecture décentralisée du pays, et contribuer à réduire le dynamisme des politiques locales. La fin de l'autonomie fiscale des collectivités, compensée par des dotations étatiques, constitue également une remise en cause de la décentralisation à la française. Les institutions et les acteurs culturels risquent de faire les frais de cette nouvelle donne des politiques publiques.

Depuis trente ans, les collectivités territoriales sont devenues des acteurs majeurs de la vie culturelle. Le système de coopération qui relie entre elles les différentes collectivités publiques dans des réseaux de projets et de financements contractualisés caractérise cette gouvernance culturelle. Cette configuration demeure fragile dans un paysage institutionnel incertain. « Plus que jamais, souligne René Rizzardo, le sort du ministère de la Culture et celui des collectivités sont liés, même si chacun des acteurs doit redéfinir, par le dialogue et

par un bilan partagé, son rôle et ses principes d'action, parce qu'on ne tire pas un trait sur une histoire et ses acquis et que l'on ne construit pas sur du sable¹³ »

Philippe Poirrier

Bibliographie

V. Dubois et P. Poirrier (dir.), *Politiques locales et enjeux culturels. Les clochers d'une querelle, XIX^e-XX^e siècles*, La Documentation française, 1998.

V. Dubois, avec la collaboration de C. Bastien et K. Matz, *Le politique, l'artiste et le manager : les reconfigurations locales des politiques culturelles*, Le Croquant, 2011. (à paraître)

P. Poirrier, S. Reneau, S. Rab et L. Vadelorge (dir.), *Jalons pour l'histoire des politiques culturelles locales*, La Documentation française, 1995.

P. Poirrier et J.-P. Rioux (dir.), *Affaires culturelles et territoires*, La Documentation française, 2000.

P. Poirrier et V. Dubois (dir.), *Les collectivités locales et la culture. Les formes de l'institutionnalisation, XIX^e-XX^e siècles*, La Documentation française, 2002.

P. Poirrier et R. Rizzardo (dir.), *Une ambition partagée ? La coopération entre le ministère de la Culture et les collectivités territoriales (1959-2009)*, La Documentation française, 2010.

G. Saez, « Villes et culture : un gouvernement par la coopération », *Pouvoirs*, 1995, n° 73. p. 109-123.

G. Saez, *Institutions et vie culturelle*, Paris, La documentation française, 2005.

F. Taliano-Des Garets, *Les métropoles régionales et la culture, 1945-2000*, La Documentation française, 2008.

P. Tronquoy (dir.), « Culture, Etat et marché », *Les Cahiers français*, janvier-février 2003, n° 312.

P. Tronquoy (dir.), « La politique culturelle », *Les Cahiers français*, mars-avril 2009, n° 348.

¹³ R. Rizzardo, « Comment construire et légitimer l'action publique culturelle » in P. Poirrier et R. Rizzardo (dir.), *Une ambition partagée ? La coopération entre le ministère de la Culture et les collectivités territoriales (1959-2009)*, La Documentation française, 2010, p. 459-498.