

Audition du 18 juin 2013

Commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale

Note de Jean michel Lucas
sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale
et d'affirmation des métropoles

Version actualisée au 19 juin

J'ai examiné le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles sous l'angle des enjeux culturels et je voudrais d'abord vous faire part de ma perplexité, avant de suggérer une perspective qui me paraît plus conforme aux ambitions de modernisation de l'action publique souhaitée par la loi.

A- je note, en premier lieu, que la conception des responsabilités culturelles des collectivités territoriales ne s'appuie sur aucune réflexion innovante.

1- La référence aux langues régionales dans les responsabilités des régions ne fait que prendre en compte une revendication ancienne, très ancienne qui ne comporte même pas de référence aux "cultures régionales" !

2- Les responsabilités culturelles des métropoles sont formalisées quasiment dans les mêmes termes¹ que dans la loi Chevènement de 1999 : "*Construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire*".

Cette formulation réduit la "culture publique" à des bâtiments et des institutions, alors que la plupart des élus, notamment des grandes villes, observent que la vitalité culturelle de leur territoire émane d'une multitude d'initiatives qui, de surcroît, déplacent le périmètre traditionnel du domaine culturel. Dans une métropole ouverte sur le monde, les initiatives puisant dans les ressources du numérique, les pratiques musicales en particulier nocturnes, les manifestations festives et attractives, les interventions d'artistes dans l'espace public, la variété des cultures venues d'ailleurs sont à ce point actives et créatives qu'on se demande pourquoi les rédacteurs du projet de loi sont restés figés sur les catégories culturelles de la fin du siècle précédent.

3 - Le projet aurait pu, par exemple emprunter à l'article L4433-27 du Code général des collectivités territoriales qui préfère énoncer que la collectivité a la responsabilité de "*définir un programme des actions qu'elle entend mener en matière culturelle*". Pour qu'elle s'exerce pleinement, une telle responsabilité suppose une large concertation et une forte mobilisation des parties prenantes du territoire, ce qui me paraît être plus conforme aux aspirations du présent projet de loi.

Je trouve dommage que cette approche culturelle n'ait pas été retenue et qu'elle demeure limitée à certaines régions - Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et Réunion - comme si la

¹ Dans le projet de loi, il est question de "fonctionnement" et non "d'animation" : c) *Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socio-culturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain ;*"

république décentralisée considérait que la responsabilité culturelle là-bas ne pouvait pas s'appliquer dans les grandes cités métropolitaines ou dans les régions de l'hexagone.²

B – Je voudrais aussi exprimer ma perplexité devant le retour à l'identique de la clause de compétence générale pour les régions et les départements.

1 - Il faut reconnaître que cette disposition répond à une revendication qui avait été l'un des axes forts de l'opposition des élus et des professionnels culturels à la loi de décembre 2010.

Je ne reviendrai pas sur les atouts positifs de ce retour à la compétence générale, dont on sait qu'elle a permis à nombre de collectivités d'innover par rapport aux politiques culturelles de l'Etat, notamment en renforçant la cohérence territoriale des actions culturelles.

Malgré l'unanimité du milieu dit culturel en faveur de la compétence générale, je crois nécessaire d'observer que l'approche proposée par le texte de loi est insatisfaisante. En effet, le statu quo de la compétence générale comporte plusieurs risques majeurs.

2 - Le premier est évidemment la segmentation de l'action culturelle publique nationale. Chaque collectivité a sa propre temporalité et élabore à son gré sa propre politique culturelle. Si chaque territoire reste indépendant dans la détermination de ses finalités et de ses actions culturelles, l'idée même d'une politique culturelle ayant une dimension nationale disparaît.

L'idée de "Pacte de gouvernance" (article 5 du projet de loi) confirme cette acceptation de la segmentation de la responsabilité publique culturelle par la république décentralisée. En effet, le projet ne prévoit pour la culture aucun chef de file et les schémas territoriaux pourront, ou non, inclure une dimension culturelle, laquelle sera donc à géométrie très variable.

Il est manifeste que pour les concepteurs du projet de loi, l'enjeu culturel a si peu d'importance qu'il n'y a aucune nécessité de définir des règles nationales communes aux collectivités. Si l'on en reste là, chacune des collectivités mettra dans sa politique culturelle les valeurs et pratiques qui lui semblent bonnes, dans l'indifférence de la loi commune.

3- L'absence de cadrage de la compétence générale appliquée à la culture porte en elle un autre risque : au vu de l'histoire de la politique culturelle dans notre pays, il sera bien difficile pour les élus d'éviter les effets des clientélismes locaux qui resteront toujours aussi dominants dans le choix des équipements culturels prioritaires sur le territoire. De ce point de vue, si des garde-fous ne sont pas introduits dans le projet de loi, la répartition socio économique actuelle des bénéficiaires des équipements et établissements culturels publics demeurera ce qu'elle est depuis longtemps.

4 – J'ajouterai que le projet de loi ne précisant pas qu'elles pourraient être les valeurs culturelles à partager sur l'ensemble du territoire national, les collectivités s'appuieront sur leurs réseaux de professionnels culturels pour énoncer les critères de sélection des projets.

Je précise ce risque du point de vue de l'Etat de droit : certes, aujourd'hui les élus définissent les

2 Je voudrais aussi faire observer que dans le texte des compétences des métropoles, le projet de loi prétend pouvoir dissocier les "équipements culturels" des "équipements socio culturels" ou "socio éducatifs". Je n'ose dire que le législateur est bien présomptueux de vouloir ainsi discriminer entre des théâtres et des centres sociaux quand les uns travaillent régulièrement avec des associations de quartier et quand les autres sont engagés avec des artistes prônant "l'art participatif" ! Il est dommage que la loi opère de tels découpages, aussi mal justifiés, entre équipements culturels, socio culturels, socio éducatifs dont la raison d'être répond moins à l'intérêt collectif du territoire qu'aux intérêts particuliers de différents groupes professionnels concernés. .

valeurs d'intérêt général qu'ils confient à chacun de leur équipement culturel et, sur cette base, ils choisissent les professionnels les mieux placés pour mettre en oeuvre ces valeurs. On dira par exemple que l'établissement devra proposer une offre de qualité artistique et travailler en partenariat avec le milieu scolaire et les quartiers, assurer un rayonnement régional ou contribuer à l'attractivité touristique. La valeur culturelle d'intérêt général sera alors associée à des valeurs économiques et sociales, jugées bonnes pour le territoire par les élus. Toutefois, dans cette configuration, le politique n'a pas de responsabilité dans le choix des valeurs culturelles d'intérêt général car elles sont déterminées exclusivement par les professionnels de chaque discipline artistique. Elles sont fondées sur des critères qui appartiennent seulement aux spécialistes de la discipline et auxquels les citoyens et les élus n'ont pas accès, et ont, encore moins, la légitimité d'en discuter. L'intérêt général culturel est sous contrôle de la compétence d'expertise des professionnels (ce que l'on appelle en pratique la "qualité" du projet culturel).

Tant que les services spécialisés du Ministère de la culture contrôlaient les recrutements des professionnels, la République pouvait encore croire que tous ces choix relatifs et techniques des spécialistes des disciplines des arts concourraient à enrichir la Nation d'une même valeur culturelle de référence, puisque la mission confiée par l'Etat au ministère était de sélectionner parmi toutes les activités artistiques uniquement celles qui avaient une valeur de référence pour toute l'humanité (les oeuvres capitales de l'humanité dans le décret instituant le ministère).

Mais avec la compétence générale, cette fiction du référentiel commun des valeurs culturelles n'est plus recevable. Les choix culturels des élus n'ont plus qu'une valeur locale puisque l'Etat n'a jamais envisagé de confier aussi aux collectivités la mission de ne choisir que des projets culturels de référence ayant "valeur capitale pour l'humanité", tout juste les collectivités territoriales peuvent -elles faire des choix qui répondent aux "besoins des habitants".

En conséquence, si la loi ne fixe pas des valeurs culturelles communes pour tous les territoires, l'élu fera des choix de valeurs culturelles qui n'auront qu'une valeur locale, avec tous les dangers du repli culturel que l'on connaît (la culture entre soi). Ou alors l'élu s'en remettra empiriquement aux valeurs des réseaux de professionnels qu'il connaît et apprécie. Il continuera à se retrouver en situation de dépendance vis à vis des critères de "qualité" énoncés par ces réseaux, avec la relativité de leurs choix artistiques qui affaiblit la crédibilité des politiques culturelles publiques.

L'observation est banale et les élus à la culture en témoignent de plus en plus souvent: la responsabilité de l'expert culturel s'impose trop souvent à la responsabilité du politique. De ce point de vue, le projet de loi n'apporte aucune perspective de modernisation de l'action publique.

5 – Enfin, sans vigilance particulière du législateur, il est fort probable que la tendance des politiques culturelles locales sera de privilégier les projets ayant un impact déterminant sur la vie économique du territoire. La compétence générale accentuera cette tendance d'autant plus nettement qu'elle n'est assortie d'aucune ressource publique particulière. Beaucoup de territoires se positionnent déjà en concurrence culturelle avec les autres et il est difficile de penser que la loi de décentralisation, même légitimement préoccupée par l'enjeu de croissance, puisse accorder des vertus à cette rude compétition culturelle entre les collectivités.

A l'heure où la France revendique l'exception culturelle, il est particulièrement curieux de constater que le projet de loi oublie d'en rappeler les règles aux « territoires créatifs » et autres "clusters culturels" qui évaluent leurs objectifs publics à la seule rentabilité marchande des acteurs culturels !

C- Pour dépasser ces difficultés, on doit envisager une autre perspective pour définir l'enjeu culturel public dans les territoires.

1 – Pour cela, il faut certainement éviter de revenir en arrière en renforçant le pouvoir de contrôle et d'expertise des services du ministère de la culture, pour la raison simple que les collectivités ont progressivement recruté des professionnels aux compétences similaires à celles des agents des Drac.
3

2- La seule perspective de changement est ailleurs mais elle nécessite une autre approche de l'enjeu culturel public.

Je la formulerai ainsi : la loi devra permettre à chaque collectivité de réaliser, librement, ce qui lui semble conforme à l'intérêt local, à la condition de respecter des principes communs à toutes les collectivités, au niveau national. Les collectivités, seules ou en partenariat entre elles, seraient ainsi « autonomes » dans la détermination de leur programme d'actions culturelles mais toutes devront partager les mêmes valeurs communes définies par la loi.

3 - Il n'est pas difficile de déterminer ces valeurs partagées garantissant la cohérence de sens de la politique culturelle nationale, sans pour autant brider l'action locale des collectivités et de la société civile. Il suffit que la loi rappelle que la France a approuvé, unanimement, les termes de la « Déclaration universelle sur la diversité culturelle » à l'Unesco en 2001.

4- A cet égard, il ne s'agit que d'actualiser le logiciel de pensée des rédacteurs du projet de loi, en leur rappelant que, depuis les formulations de 1999 que j'ai évoqués plus haut, l'approche des enjeux culturels publics a été fortement modifiée. L'Etat français a approuvé des textes normatifs l'engageant, devant la communauté internationale, à mettre en oeuvre les valeurs de la diversité culturelle. Une loi sur la modernisation de l'action publique ne peut pas totalement l'ignorer !

J'ajoute que cette évolution est déjà revendiquée par les élus à la Culture fédérés au sein de la FNCC qui a explicitement demandé au gouvernement « *d'inscrire de nouvelles missions pour les élus : la mise en oeuvre de la Charte de l'Unesco pour la diversité culturelle.* » (L'expression la plus juste aurait dû être « la Déclaration Universelle sur la Diversité culturelle »).

5 - Si cette perspective était retenue, le texte de loi n'aurait qu'à viser, dans ses attendus, la Déclaration de 2001 en précisant que les interventions culturelles des collectivités auront obligatoirement à respecter les principes énoncés par ce texte. Ainsi, chaque collectivité devra assurer que son programme d'actions en matière d'art et de culture contribuera, comme l'indique l'article 2 de la Déclaration à améliorer le vivre ensemble et à développer les capacités créatrices de chacun, dans le respect des droits de l'homme.⁴

3 On peut faire l'hypothèse d'un consensus suffisant sur la répartition actuelle des responsabilités concernant les monuments historiques, l'archéologie, les archives ou les bibliothèques.

4 - Article 2 de la déclaration Universelle sur la diversité culturelle : « Dans nos sociétés de plus en plus diversifiées, il est indispensable d'assurer une interaction harmonieuse et un vouloir vivre ensemble de personnes et de groupes aux identités culturelles à la fois plurielles, variées et dynamiques. Des politiques favorisant l'inclusion et la participation de tous les citoyens sont garantes de la cohésion sociale, de la vitalité de la société civile et de la paix. Ainsi défini, le pluralisme culturel constitue la réponse politique au fait de la diversité culturelle. Indissociable d'un cadre démocratique, le pluralisme culturel est propice aux échanges culturels et à l'épanouissement des capacités créatrices qui nourrissent la vie publique.

6 - Ce changement d'approche met en avant les enjeux humanistes de la politique culturelle sans empiéter sur la capacité d'initiatives locales, en matière de gestion des projets.

On peut ainsi suggérer que, sauf à renoncer aux positions prises par l'Etat français à l'Unesco, le texte de loi énonce que :

" Chaque collectivité est appelée, au titre de sa compétence de développement culturel, à organiser librement ses interventions culturelles dans le cadre d'un schéma de développement qui vise à *"assurer une interaction harmonieuse et un vouloir vivre ensemble de personnes et de groupes aux identités culturelles, à la fois plurielles, variées et dynamiques »* et à favoriser ainsi *« les échanges culturels et l'épanouissement des capacités créatrices qui nourrissent la vie publique »*.⁵

7 – Une telle approche humaniste de la responsabilité culturelle publique nécessite évidemment de dépasser l'approche sectorielle habituelle, limitée à l'offre de biens culturels et à leur réception par des publics.⁶

Ainsi, lorsque l'élu procède aux choix d'un projet, il est en mesure d'énoncer la valeur culturelle d'intérêt général à la fois pour le territoire mais aussi pour la nation toute entière. L'unité de la politique culturelle est assurée par ces valeurs communes d'interactions entre les cultures et d'épanouissement des capacités créatrices, et non par les seuls critères techniques des spécialistes des disciplines artistiques.

Pour saisir la dimension concrète de cette perspective je citerai la mission d'intérêt général confiée par la collectivité de Newcastle à ses musées (Tyne and Wear archive and museum) : *" Our mission is to help people determine their place in the world and define their identities, so enhancing their self-respect and their respect for others."* La valeur culturelle d'intérêt général pour ce territoire est bien la valeur politique des relations entre les identités culturelles, des interactions harmonieuses (dans le respect réciproque des personnes) et les professionnels jouent un rôle important au sens où ils apportent leurs compétences aux personnes pour qu'elles se situent mieux au monde grâce à leur relation avec l'univers des arts et avec les autres.⁷ Résultat : les musées de Newcastle sont fréquentés par 1,8 million de personnes dans une agglomération de 1 million d'habitants, ce qui devrait impressionner le législateur français pour peu qu'il soit attentif aux taux de fréquentation de nos musées.

8- Ces exigences de sens pour la culture, au delà des légitimes préoccupations de gestion d'équipements culturels coûteux, nécessitent de renforcer les concertations avec toutes les parties prenantes de la vie culturelle sur les territoires.

5 – Concernant les métropoles, la formulation de leurs responsabilités culturelles, à l'article L521-2, pourrait être :

La métropole exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences suivantes :

.....
1° en matière de développement culturel :

définition d'un schéma culturel métropolitain visant à assurer une interaction harmonieuse et un vouloir vivre ensemble de personnes et de groupes aux identités culturelles, à la fois plurielles, variées et dynamiques » et à favoriser ainsi « les échanges culturels et l'épanouissement des capacités créatrices qui nourrissent la vie publique ».

6 – Il suffit de citer l'article 4 de la Déclaration universelle sur la diversité culturelle pour s'en assurer : « La défense de la diversité culturelle est un impératif éthique, inséparable du respect de la dignité de la personne humaine. Elle implique l'engagement de respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales,..".

7 Je n'insiste pas pour comparer cette définition avec les missions que la loi française confie aux musées qui se contente de qualifier l'offre et d'espérer le "plaisir" des clients.. (*" Est considérée comme musée, au sens du présent livre, toute collection permanente composée de biens dont la conservation et la présentation revêtent un intérêt public et organisée en vue de la connaissance, de l'éducation et du plaisir du public. "*

Comme l'exprime clairement la FNCC, il s'agit d'imaginer *"des politiques culturelles pour les personnes, par les territoires"* et, de ce point de vue, cette perspective appelle à élargir « *la participation des citoyens dans les prises de décisions* », ce qui est très nouveau pour les politiques culturelles françaises qui ont longtemps résisté à cet impératif.

9 - Dans une société ouverte et soucieuse de proximité avec les citoyens, les politiques culturelles devraient ainsi mieux répondre à la nécessité de permettre aux cultures, dans leur diversité, de faire "humanité ensemble", selon la définition de la Déclaration de Fribourg sur les droits culturels.⁸

10 - Il me semble que cette approche globale de la politique culturelle est totalement en phase avec l'esprit de la loi de modernisation de l'action publique. En reprenant à son compte les valeurs de la Déclaration de 2001 comme autant de **balises** partagées par tous les responsables publics, la loi faciliterait les discussions entre les intérêts particuliers, pour mieux aboutir à l'élaboration de schémas régionaux, départementaux, locaux et de pactes de gouvernance adaptés à la réalité du terrain mais répondant aux mêmes exigences humanistes.

11- Cette approche conduit à affirmer que l'enjeu culturel public est partout, et pas seulement dans des équipements spécialisés.

Il faut donc en conclure qu'il serait contradictoire de vouloir simplifier la répartition des compétences culturelles alors qu'aucune responsabilité publique ne peut échapper à l'exigence culturelle du vivre ensemble et de l'épanouissement des capacités créatrices. Il faut surtout accepter que la politique culturelle ne soit plus uniquement composée d'offres culturelles produites et vendues, mais construites à partir des relations entre des personnes qui ont des conceptions du monde différenciées et qu'il faut pourtant faire vivre ensemble avec un minimum d'harmonie.

En conséquence, chaque collectivité devrait être appelée à élaborer son schéma de développement culturel répondant aux valeurs communes énoncées en terme "d'interactions", de "vivre ensemble" et "d'épanouissement des capacités créatrices".

12 - On pourrait toutefois considérer que le territoire communal (ou les regroupements) devrait avoir obligation de mettre en place un schéma de développement culturel tandis que les autres collectivités pourraient n'avoir qu'une faculté de concevoir un tel schéma.

Par contre, pour répondre à l'objectif de moderniser en simplifiant, il est concevable que le contrôle financier soit mobilisé pour refuser tout apport de ressources publiques à des projets culturels qui ne seraient pas intégrés à un schéma de développement culturel territorial répondant aux valeurs énoncées.

Dans cette logique de mise en cohérence, les financements croisés deviendraient autorisés autant que le projet trouve sa place dans les schémas de chacune des collectivités concernées, de telle sorte que l'action réponde aux valeurs culturelles partagées par tous les parties prenantes, dans le respect de la loi.

Exemple : il serait tout a fait concevable qu'une région souhaite organiser, par exemple, un festival

⁸ - Déclaration de Fribourg : a. le terme «culture» recouvre les valeurs, les croyances, les convictions, les langues, les savoirs et les arts, les traditions, institutions et modes de vie par lesquels une personne ou un groupe exprime son humanité et les significations qu'il donne à son existence et à son développement ; b. l'expression «identité culturelle» est comprise comme l'ensemble des références culturelles par lequel une personne, seule ou en commun, se définit, se constitue, communique et entend être reconnue dans sa dignité.

de danse. Le financement de ce festival ne serait autorisé que s'il est intégré au schéma de la région mais aussi aux schémas de chacune des collectivités où se déroulerait ce festival, ce qui signifierait qu'il apporte sa contribution aux interactions culturelles, au vivre ensemble et à l'épanouissement des capacités créatrices.

Ce mécanisme obligera au moins, au débat public, sur le sens des projets culturels, au delà de leur qualité disciplinaire.

13 - Dans cette cohérence, le Haut Conseil des territoires devrait se doter d'une section spécifique permettant collectivement d'évaluer les réponses apportées par les territoires aux enjeux culturels fixés par la loi.

Compte tenu des finalités de la loi de modernisation et particulièrement de ses préoccupations de voir l'action publique mieux concourir aux objectifs de croissance, la section culturelle du Haut Conseil devra veiller particulièrement à ce que se traduisent dans la réalité des territoires les engagements de faire de la "diversité culturelle un facteur de développement".

Etant rappelé, ici, l'argument de l'article 3 de la Déclaration Universelle sur la Diversité Culturelle : *"La diversité culturelle élargit les possibilités de choix offertes à chacun ; elle est l'une des sources du développement, entendu non seulement en termes de croissance économique, mais aussi comme moyen d'accéder à une existence intellectuelle, affective, morale et spirituelle satisfaisante."*

13 - Il est certain que nos engagements à l'Unesco sur la diversité culturelle peuvent être mal compris et faire débat s'ils étaient repris in extenso dans un texte législatif concernant la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Toutefois, indiquer dans la loi, l'enjeu culturel de la diversité serait ouvrir une voie que nombre d'élus à la culture, dont ceux de la FNCC, accueilleraient avec intérêt, pour que la politique culturelle puisse enfin relier les personnes pour un meilleur vivre ensemble dans la république décentralisée, à l'heure d'une mondialisation croissante.

JM Lucas

<http://www.irma.asso.fr/Jean-Michel-Lucas-Doc-Kasimir>