

LES POLITIQUES CULTURELLES DES DÉPARTEMENTS

Les départements ont en commun d'être la collectivité territoriale qui a fait l'objet, dans les lois de décentralisation de 1982 et 1983, du transfert le plus explicite de compétences culturelles. Les bibliothèques centrales de prêt et les archives départementales ont été confiées par l'État à l'autorité et au financement des conseils généraux devenus collectivités de plein exercice.

Mis à part ce transfert, les lois de décentralisation ont reconnu aux départements, comme aux communes et aux régions, la possibilité d'intervenir dans tous les domaines de la vie culturelle, en concertation avec l'État. Ce trait commun à l'ensemble des départements ne doit pas nous conduire à nous représenter les politiques culturelles départementales comme toutes semblables. L'un des effets de la décentralisation est précisément d'avoir introduit une plus grande diversité dans les manières d'agir des collectivités territoriales.

Les dépenses culturelles des départements

Il y a plusieurs façons de caractériser l'action des départements dans le domaine culturel. La première qui vient à l'esprit est l'analyse de leurs dépenses culturelles qui peut laisser deux impressions inverses.

Une impression d'homogénéité, lorsque l'on s'intéresse aux moyennes. En 1993, les départements

ont consacré 100 francs par habitant et 2,6 % de leur budget général à l'action culturelle¹. Au sein de cette dépense, c'est le patrimoine sous toutes ses formes (monuments, musées, architecture locale, mobilier, archives, archéologie, ethnologie...) qui occupe la première place. En deuxième place vient l'enseignement et la diffusion de la musique et de la danse et la diffusion du spectacle vivant. La lecture publique est le troisième poste de dépense avant la sensibilisation artistique et le soutien aux pratiques amateurs.

Un autre indicateur intéressant pourrait être celui de la contribution des départements à la dépense culturelle publique dans un territoire, puisque l'on sait l'importance des cofinancements pouvant réunir tout ou partie des partenaires, État, région, département, commune. Malheureusement, le pourcentage régulièrement cité (7,4 % des dépenses culturelles publiques) n'est pas vraiment parlant, parce qu'il est rapporté à une enveloppe nationale qui intègre toutes les dépenses culturelles de l'État hors ministère de la Culture (Éducation nationale, Affaires étrangères, Défense...) et toutes celles du ministère de la Culture consacrées aux grandes institutions nationales, essentiellement parisiennes.

JACQUES PERRET

Observatoire des politiques
culturelles, Grenoble

1. *Les dépenses culturelles des départements.* Ministère de la Culture, département des études et de la prospective (DEP). Les chiffres de 1993 sont les derniers connus.

Nous manquons d'indicateurs régionaux traduisant la réalité des cofinancements culturels territoriaux dans lesquels la part des départements (comme celle des communes et des régions) serait mécaniquement bien supérieure au pourcentage calculé nationalement.

**UNE LIGNE
DE PARTAGE EST
EN TRAIN DE
SE DESSINER ENTRE
LES DÉPARTEMENTS
QUI S'EN TIENNENT À
UN AMÉNAGEMENT
TRADITIONNEL,
SELON LA LOGIQUE
POLITICO-
ADMINISTRATIVE
COMMUNALE
ET CANTONALE, ET
LES DÉPARTEMENTS
QUI ORGANISENT
LEUR TERRITOIRE
SELON UNE LOGIQUE
DE DÉVELOPPEMENT**

Une impression d'hétérogénéité transparait dès que l'on s'intéresse à chaque département. Même si les écarts tendent à se réduire, ils restent considérables (de 1 à 10) entre ceux qui dépensent le moins et ceux qui dépensent le plus. Bien entendu, le palmarès bouge selon que l'on retient la dépense en franc par habitant, le

pourcentage de la culture dans le budget général du département ou bien la hauteur de la dépense, mais il y a plusieurs ruptures dans le peloton.

C'est l'occasion de rappeler les limites de ce genre de classement. Comment comparer un département riche et un département pauvre ? Comment comparer un département très urbanisé, tel le Rhône guère plus grand que l'agglomération lyonnaise, et un département de faible densité démographique, tel l'Aveyron ? Comment comparer un département en relation de collaboration-compétition avec une grande ville centre et un département qui s'efforce de relier des petites villes de faible attractivité ? Chaque fois que l'on s'intéresse de plus près à un département, celui-ci nous révèle des traits singuliers qui tiennent à ses ressources économiques et humaines, sa configuration géographique et démographique, son histoire, le caractère plus ou moins artificiel de son découpage administratif, sa dynamique politique, etc. Ces traits singuliers sont des facteurs d'explication de leur dépense culturelle.

Si le seul critère de la dépense culturelle ne peut suffire à caractériser les politiques culturelles départementales, les autres approches sont évidemment plus qualitatives.

**Logique cantonale
et logique de développement**

Nous accorderons la priorité à la territorialisation, c'est-à-dire à la manière dont un conseil général conçoit et organise son action sur le territoire départemental. Ce critère peut paraître très éloigné des préoccupations culturelles. Pourtant il infléchit, à moyen terme, la politique culturelle départementale qui est de moins en moins isolée ou autonome et de plus en plus appelée à s'inscrire dans les grands choix d'aménagement d'un département.

Une ligne de partage est en train de se dessiner entre les départements qui s'en tiennent à un aménagement traditionnel, selon la logique politico-administrative communale et cantonale, et les départements qui

organisent leur territoire selon une logique de développement. Cette logique les conduit à rechercher les découpages territoriaux les plus pertinents du point de vue des attractivités, des flux de circulation, des potentiels économiques, etc. Ces départements incitent alors à des regroupements intercommunaux sur des espaces nettement supracantonaux (« pays », « bassins... ») et sont plus sensibles aux interactions entre développement culturel et développement local (par exemple, patrimoine/tourisme).

Cette logique de développement peut avoir de multiples influences sur la politique culturelle. Elle peut, par exemple, modifier le mode d'intervention d'une bibliothèque départementale de prêt ou d'une association départementale de diffusion de la musique et de la danse (ADDM)² en mettant l'accent sur des équipements, services ou projets intercommunaux. Elle peut aussi conduire les acteurs culturels à raisonner et travailler différemment, de manière plus concertée, entre eux et avec d'autres acteurs économiques, sociaux, éducatifs, associatifs... dans un espace intercommunal. Elle peut encore influencer sur le contenu des projets culturels appelés à composer davantage avec le contexte local, les publics, les diverses conceptions de la culture...

**Les acteurs culturels
départementaux**

On le voit, l'existence d'un volontarisme politique, d'une vision inspirant l'action départementale est un facteur de différenciation entre les départements.

De la même manière, dans les politiques culturelles, la volonté politique

2. Le plus souvent cofinancé et cogéré par le département et l'État, cet organisme est présent dans une soixantaine de départements. Il peut conseiller, coordonner, soutenir les initiatives communales de sensibilisation, formation, diffusion, création en matière de musique ou de danse.

Colloque des associations départementales de diffusion de la musique et de la danse à Dijon, 16-17 avril 1997 : « Musique, danse et aménagement du territoire ».

distingue très nettement des départements qui ont, ou se construisent, une politique et des départements qui reconduisent des budgets. Il n'y a pas un indice infaillible, mais plutôt un faisceau d'indices.

Par exemple, le tiers des départements qui s'en tient *grosso modo* à l'exercice des compétences transférées ne doit pas être trop accaparé par des débats de politique culturelle. Le fait qu'un département se soit ou non engagé dans le conventionnement avec la Direction régionale des affaires culturelles (DRAC), et/ou dans l'élaboration de plans de développement (de la lecture publique, du patrimoine, de l'enseignement de la musique...) est un autre indice. Bien souvent, celui-ci peut être en corrélation avec la montée en puissance de professionnels de la culture dans les départements.

Par exemple, la notion de service du patrimoine (ou de conservation départementale, selon les cas), ne correspond pas aux mêmes réalités partout. Indépendamment de la hauteur des dépenses pour le patrimoine, certains départements disposent d'une équipe de professionnels (conservateurs, ethnologues, archéologues...), d'autres d'un simple service administratif instruisant les demandes de subvention.

Nous ne disposons pas d'étude récente sur la professionnalisation, mais les rencontres nationales d'acteurs culturels départementaux (rencontres des BDP, des ADDM, de Culture et départements, des archives départementales, des Fédérations des foyers ruraux) sont d'excellents révélateurs de celle-ci et des capacités d'expérimentation et de réponse aux situations locales d'une bonne partie de ces acteurs. Il faut souligner combien les valeurs de référence de la compétence professionnelle ont évolué en quelques années. C'est toute la difficulté et tout l'intérêt de la fonction territoriale.

Dans un département, un professionnel de la culture ne peut plus être seulement un bon technicien de sa discipline. Un bon professionnel doit aujourd'hui savoir faire un bon diagnostic des ressources et des fragilités

de territoires différents. Il doit savoir dialoguer avec des partenaires de plus en plus divers (politiques, éducatifs, sociaux, économiques), et travailler avec des réseaux multiples, parmi lesquels de nombreuses associations locales et départementales qu'il faut accompagner pour les faire évoluer.

La contractualisation

Le type de relation que les services culturels des départements entretiennent avec ces associations peut être un autre indice de structuration d'une politique culturelle départementale.

**PLUS
HANDICAPANTE
POUR LA CULTURE
EST SA PLACE
TRÈS MINORITAIRE
DANS LES ACTIVITÉS
D'UN DÉPARTEMENT
QUI S'OCCUPE
AVANT TOUT
DE L'AMÉNAGEMENT
ET DU SOCIAL**

Rappelons que si une part maintenant majoritaire (54 %) des dépenses culturelles départementales va à des services en régie directe (bibliothèques départementales de prêt, archives, musées, conservation départementale...), une part importante est redistribuée à des associations et des communes. Du point de vue des modalités de cette redistribution, bien des départements sont en train de passer du simple subventionnement sans contrepartie à la contractualisation supposant la définition et la négociation d'objectifs.

Cette modalité constitue un saut qualitatif, puisqu'elle oblige les partenaires à une réflexion commune sur les buts et les stratégies. C'est une méthode qui doit rester souple et vivante au risque de figer les situations et de passer à côté de l'émergence de nouveaux projets.

Cette pratique contractuelle n'est pas systématique au sein d'un même département. Certains domaines d'activité culturelle peuvent faire l'objet d'un conventionnement attentif pendant que d'autres domaines restent faiblement coordonnés. Il peut y avoir plusieurs raisons à ce traitement différencié (préférences d'un élu, opportunités et/ou enjeux locaux, tradition, présence de professionnels motivés...), mais son existence même est l'indice d'une hiérarchie d'intérêt propre à chaque département.

Maintenant que nous avons bien en tête les principaux facteurs de différenciation, nous pouvons revenir à quelques caractéristiques communes aux politiques culturelles départementales.

Fragilité structurelle

Si l'étape d'appropriation de la compétence culturelle n'est pas achevée partout, la croissance des budgets culturels s'est cependant ralentie à partir de 1990. Et il n'est pas rare d'entendre parler de budgets votés en baisse en 1996 et 1997. Mais il faut distinguer la fragilisation conjoncturelle et la fragilité structurelle.

Le resserrement actuel des budgets concerne toutes les collectivités publiques et tous les secteurs d'activité. Plus handicapante pour la culture est sa place très minoritaire dans les activités d'un département qui s'occupe avant tout de l'aménagement et du social. Il n'est pas interdit de penser que les aménagements routiers ne relèvent plus désormais de l'extrême nécessité. Par contre, la pression des dépenses sociales se fait de plus en plus sentir et restreint inéluctablement les capacités financières des départements. Il est d'autant plus difficile pour la culture de résister qu'elle est rarement un enjeu susceptible

d'attirer à la vice-présidence des affaires culturelles un *leader* politique en mesure de peser significativement. Cette fragilité structurelle est l'une des raisons qui poussent les services culturels départementaux à rechercher des relations qui ne soient pas de pure opportunité avec les politiques sociales comme avec les politiques de développement local. Pour y parvenir sans renoncer aux logiques et aux exigences spécifiques de l'action culturelle et artistique, il faut concilier légitimité politique et légitimité professionnelle dans la définition de ces exigences. On constate fréquemment des difficultés de dialogue sur ce point avec les directions régionales des affaires culturelles. Les responsables culturels départementaux ont la délicate mission d'accorder les critères de qualité et d'intérêt définis par les services de l'État et les DRAC avec ceux qui guident les projets culturels locaux.

Une autre forme de coopération qui se développe dans les départements est celle qui rapproche le secteur culturel du secteur éducatif. Les départements y trouvent une légitimité en rapport avec leur responsabilité sur les collèges (centres de documentation/bibliothèque départementale, « collèges au cinéma », « classes patrimoine »...). Le développement de ces actions dites aujourd'hui « d'éducation artistique » (expression qui mériterait d'être précisée) dépend pour une bonne part des capacités d'ouverture et de coopération de l'Éducation nationale. Il posera aussi, à terme, le problème de l'harmonisation des pratiques des villes dans les écoles, des départements dans les collèges, des régions dans les lycées, pour un minimum de cohérence et de continuité.

Des rôles à redéfinir

Une autre question d'avenir commune à tous les départements est celle de la pertinence de leur rôle dans les politiques culturelles. Dans le système institutionnel français auquel on reproche la complexification crois-

sante des échelons de responsabilité publique, le positionnement du département paraît tantôt productif, tantôt redondant dans le domaine culturel.

**DANS LE SYSTÈME
INSTITUTIONNEL
FRANÇAIS AUQUEL
ON REPROCHE LA
COMPLEXIFICATION
CROISSANTE
DES ÉCHELONS DE
RESPONSABILITÉ
PUBLIQUE,
LE POSITIONNEMENT
DU DÉPARTEMENT
PARAÎT TANTÔT
PRODUCTIF, TANTÔT
REDONDANT
DANS LE DOMAINE
CULTUREL**

Dans les espaces ruraux, le rôle du département est incontestablement productif, surtout quand il n'est pas en compétition avec le conseil régional. Les responsables politiques des départements ne se laissent pas tous inhiber par la prédiction de leur disparition au profit de l'intercommunalité d'un côté et de la Région de l'autre. Il s'en trouve même pour travailler à leur perte par une relance de l'intercommunalité ! Les services culturels départementaux remplissent alors une fonction structurante indispensable

pour pallier la faiblesse et l'isolement des communes. Il est intéressant de constater que les élus et les professionnels en parlent dans les mêmes termes : ne pas agir à la place des communes, mais rendre l'action possible par une diversité d'accompagnements (conseil, méthode, formation, mise en relation), au moins aussi déterminante que l'aide financière. Ce positionnement qui s'inspire des valeurs du développement local est commun à de nombreux services et acteurs culturels départementaux.

Dans les espaces urbanisés, le positionnement du département est souvent plus difficile. Il apporte des compléments de financement mais n'influence guère les politiques culturelles des villes ni les stratégies des institutions culturelles et de leurs professionnels. Il y aurait pourtant des liens et des solidarités à inventer entre l'urbain, le périurbain et le rural, particulièrement en matière de création artistique qui reste le point faible en milieu rural. Une clarification des responsabilités des villes, des départements et des régions est alors indispensable.

Si les excès des politiques de communication des collectivités territoriales sont derrière nous, le problème de « l'identité », terme très improprement galvaudé pour parler de l'image d'une collectivité locale aux yeux de l'opinion, demeure. Particulièrement pour les départements qui savent ne pas bénéficier d'une forte visibilité de leur action, surtout en milieu urbain. Comment faire légitimement savoir aux contribuables ce que l'on fait de leurs impôts sans privilégier le spectaculaire auquel l'action culturelle et artistique se prête rarement ?

Pour les acteurs culturels départementaux cette question ne relève pas d'une quelconque trivialité politique mais des conditions de la pérennité de leur action. Leur atout réside dans la capacité « d'irrigation » au double sens d'une présence adaptée aux besoins de territoires très divers et d'une aptitude à s'intégrer dans des systèmes d'acteurs multiples.

Jun 1997