

# **Les modes de gestion à l'épreuve de l'évolution des politiques culturelles et de leurs acteurs**

*René Rizzardo*

## **Un thème en débat depuis plus de dix ans**

### **1. Un des premiers chantiers de l'Observatoire**

Ce n'est pas un hasard si l'une des premières missions confiée à l'Observatoire des politiques culturelles dès 1990 par le CNFPT et le ministère de la Culture concerne la question des modes de gestion comme réponse aux nouvelles problématiques des politiques culturelles et des projets des établissements culturels.

La recherche engagée avec l'IEP de Grenoble (Jacqueline Domenach y est alors professeur de droit public et Pierre-Yves Givors, maître de conférence) porte sur plus de 30 établissements culturels des collectivités territoriales. Elle donne lieu à un colloque à Amiens 1991, à une publication, à des séminaires thématiques, dont l'un, organisé sur les musées avec la DMF, consacrera la proposition de créer des établissements publics culturels locaux, qui fera l'objet d'un chapitre de la loi sur les musées déposée par le gouvernement Bérégovoy au Sénat en janvier 1993.

Quelques élus et leurs services, des fonctionnaires de l'État en particulier des DRAC car directement confrontés au sujet, des professionnels et des responsables associatifs sont alors à la recherche de formules nouvelles qui visent à conjuguer l'autonomie des projets, la souplesse de gestion, la responsabilité des professionnels, l'engagement des pouvoirs publics. La SEM par exemple commence être expérimentée dans le domaine du patrimoine mais aussi du spectacle vivant avec le Théâtre national de Bretagne. C'est, dans de nombreuses situations, tenter de résoudre la quadrature du cercle tant la culture politico-administrative française se prête mal à cette logique, car domine la volonté de contrôle traduite bien souvent par le centralisme de la gestion locale et nationale.

Cette problématique et ses contradictions vont faire l'objet d'un programme permanent de l'Observatoire qui vise à rappeler que sans projet, le mode de gestion n'est qu'une coquille vide et son choix un exercice aléatoire.

## **2. Un sujet suscitant un intérêt croissant au niveau national**

Des dispositions d'ordre général puis des initiatives plus spécifiques vont progressivement modifier le paysage de la gestion culturelle.

- C'est d'abord la loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, loi dite « Sapin » du 29 janvier 1993, qui va introduire deux dispositions développées par ailleurs dans cet ouvrage, l'une portant sur les règles de la délégation de service public dans la gestion locale, l'autre permettant de créer des régies personnalisées à caractère administratif, une petite dizaine « culturelles » ayant d'ailleurs été décidées avant même la publication du décret d'application paru le 23 février 2001 !
- *Le ministère de la Culture de son côté*, après avoir publié en novembre 1991 un décret portant sur la création des groupements d'intérêt public culturel, outil de coopération plus que de gestion, s'est appuyé sur un rapport d'inspection<sup>1</sup> pour mettre à plat l'ensemble des modes de gestion, leurs avantages, leurs possibilités, leurs limites.
- Signalons également l'harmonisation des procédures d'appel d'offre public avec les directives européennes (décret du 8 mars 2001 portant sur la réforme du code de marchés publics) qui clarifient la place de la commande publique artistique et le statut des œuvres d'art, notamment par l'Instruction du 28 août 2001.
- *On soulignera enfin l'intérêt croissant des juristes pour la gestion culturelle*, largement débattue lors d'un colloque organisé à l'initiative de l'Association des juristes de droit administratif. On notera que dès 1996, la Commission européenne reconnaissait explicitement, lors de sa séance du 11 septembre, « le principe selon lequel les services publics contribuent à la cohésion sociale » afin de « préserver dans le processus de concurrence les objectifs d'intérêt général ».

---

1. « La rénovation des instruments juridiques des services publics culturels locaux », rapport diffusé en février 1999. Anne Chiffert, Robert Lecat, Philippe Reliquet.

### **3. De nouvelles initiatives décisives pour mieux reconnaître les enjeux culturels et adapter les formes de gestion à la nature des activités culturelles et aux responsabilités dont elles relèvent**

— *L'établissement public de coopération culturelle* est sans doute l'initiative la plus décisive pour le champ culturel public, qui a enfin vu le jour après un parcours pour le moins chaotique. C'est l'engagement conjoint du ministère de la Culture dès les mois de juillet 2000, et de la représentation nationale<sup>2</sup> qui a fini par vaincre les scepticismes et les résistances administratives sur ce projet de loi.

Trois caractéristiques de ce texte doivent être soulignées :

- C'est un outil de la décentralisation (les élus sont à l'origine de la création) qui consacre l'autonomie des établissements culturels tenus de se doter d'un projet explicite mis en œuvre par des équipes professionnelles responsabilisées.
- C'est un outil qui consacre l'identité et la légitimité du service public culturel, comme cela a été fait au début du xx<sup>e</sup> siècle pour le secteur social (création des bureaux d'aide sociale devenus centres communaux d'action sociale). Il clarifie également, et c'est un progrès important, le statut de la qualification administrative ou industrielle et commerciale des activités culturelles en laissant la responsabilité de cette qualification aux fondateurs de l'EPCC et en les autorisant à financer les activités à caractère industriel et commercial.
- C'est un outil qui structure le partenariat entre collectivités publiques, qui lui donne du contenu, des règles du jeu, qui les engage dans la durée. C'est le seul statut, tous domaines confondus, qui rend possible dans un cadre public, l'engagement de l'État au côté des collectivités territoriales.

La spécificité culturelle de ce texte a longtemps été discutée, voire combattue selon le principe du caractère « universel » des textes juridiques et des statuts, mais le besoin de structurer un partenariat public véritable singularité française pour le champ culturel, a été le critère décisif de la décision.

L'EPCC répond en effet à une évolution de la décentralisation, au besoin de chefs de file clairement identifiés, à une exigence nouvelle exprimée par les collectivités territoriales (départements et régions surtout) mais aussi

---

2. On rappellera les initiatives antérieures de Christian Vanneste, député à l'époque, président de la FNCC et de Yvan Renar, sénateur, rapporteur de la loi.

par l'État, désireux de soutenir des établissements plutôt que de subventionner les collectivités prioritaires.

On conjugue ici l'affirmation de l'identité des établissements culturels, de leurs projets, leurs modes de financement, l'engagement des collectivités. *Cet engagement direct de collectivités qui assurent une compétence de gestion, prévue par la loi pour les musées, les bibliothèques, les archives, les établissements d'enseignement artistique ou librement déterminée pour d'autres établissements, constitue la ligne de partage avec la gestion déléguée ou avec le principe de la convention ou du contrat qui reconnaît à des structures privées, associatives en particulier, des missions dont elles se dotent en toute indépendance* (on pense par exemple aux équipes de création et à tout un pan de la vie associative culturelle).

La démarche qui a abouti au texte voté finalement, n'est cependant pas exempte d'ambiguïtés. Conçu dès l'origine en 1992 pour répondre aux besoins d'autonomie des établissements culturels en régie directe, il a très vite été perçu, notamment par les parlementaires, comme une alternative à la gestion associative para-administrative (les deux initiateurs de ce texte ont d'ailleurs tous deux présidé l'association gestionnaire d'un grand établissement d'enseignement artistique dans la région Nord-Pas-de-Calais).

Cette considération a parfois pris une importance majeure dans les débats conduisant certains réseaux professionnels, ceux du spectacle vivant surtout, à craindre ouvertement la fin du recours aux associations (dont la plupart sont cependant formées par cooptation de leurs membres) et la mainmise des élus sur leur indépendance artistique.

Le débat organisé sur l'EPCC par la ville de Lyon avec l'appui de l'Observatoire des politiques culturelles en octobre 2001 a montré, exemple à l'appui avec la Scène nationale de La Rochelle, association réelle et non fictive, que le critère de choix est ici lié à l'histoire des établissements, au degré d'implication des usagers et partenaires culturels, éducatifs et sociaux, voire économiques, à leur taille et à leur budget.

La nécessité de garder une vision pragmatique de l'usage de l'EPCC s'impose alors. L'État partenaire est en position d'accepter ou de refuser son recours selon la nature des activités et notamment selon la nature de la responsabilité artistique en jeu. Si des collectivités « passent outre » et se privent de la participation de l'État, c'est un choix politique totalement indépendant de celui du choix de l'EPCC.

— *Les sociétés coopératives*, sous leurs diverses formes représentent quant à elles de nouvelles perspectives pour le secteur culturel.

*On citera comme nouvel outil juridique, la société coopérative d'intérêt collectif.* Sans être spécifique au champ culturel celle-ci peut cependant répondre, imparfaitement sans doute, à la dimension économique dont sont porteuses de très nombreuses activités culturelles qui pour autant, gardent leur vocation d'intérêt général. Cette question, qui n'a pas retenu l'attention des administrations locales ou du ministère de la Culture, a souvent été soulevée et même étudiée, notamment dans un excellent dossier de la revue *Culture et proximité* qui comparait l'usage de la loi 1901 en France avec les systèmes belges et italiens en la matière. Car si la loi 1901 permet, sous réserve de respect de règles du jeu strictes, de « tout faire ou presque » selon une formule consacrée, son usage à des fins économiques trouve ses limites dans les dérives qui mettent en cause ses fondements et ses finalités (dérives mises en évidence dans le secteur social par exemple). Une chose est de reconnaître l'effet économique d'activités culturelles, artistiques et sociales gérées par la loi 1901, une autre est de gérer des activités dont la vocation économique est dominante.

L'idée de la *société à but non lucratif* a bien été proposée et défendue mais sans succès. Il n'est pas certain d'ailleurs que le secteur culturel ait intérêt à trop se singulariser pour ce type d'activités. La société coopérative d'intérêt collectif peut fort bien jouer son rôle dans des secteurs en forte évolution, comme par exemple le secteur musical.

Reste posée par ailleurs la question *des Fondations* dont le développement devrait permettre un réel rééquilibrage du secteur privé par rapport au secteur public à qui il est aujourd'hui beaucoup demandé. Toutefois, un mode de gestion n'est ni un frein absolu, ni un élément décisif de l'engagement ou non des acteurs. Observons que, malgré l'ADMICAL, portée avec obstination par Jacques Rigaud, les acteurs privés peinent en France à s'engager plus avant dans le champ culturel. Certains freins fiscaux ont été levés, d'autres le seront. Mais une vraie dynamique manque à cet effet.

#### **4. Une situation évolutive, de nouveaux outils, de nouveaux impératifs pour l'action publique culturelle**

On peut dire du chapitre précédent qu'il rend compte d'une étape réellement nouvelle des politiques culturelles et que le dernier texte sur les EPCC reprend très largement les conclusions des travaux anciens de l'Observatoire et les préconisations du « rapport Chiffert » évoqué précédemment. Les débats multiples de ces dernières années ont sans doute contribué à répondre à des attentes et à moderniser une gestion culturelle

territoriale qualifiée parfois d'archaïque et peu responsabilisante pour les professionnels.

## **5. Des collectivités plus libres et plus responsables**

Après les lois de décentralisation et les avancées de ces dix dernières années, les collectivités territoriales disposent aujourd'hui d'une « panoplie » complète d'outils juridiques diversifiés (gestion publique directe ou partagée, gestion déléguée, gestion mixte privée-publique avec les SEM ou les GIPC, conventions, contrats...) permettant des réponses adaptées, d'une part à des impératifs liés à leurs compétences culturelles, d'autre part à la nature des relations qu'elles entendent entretenir, parfois avec l'État, mais aussi entre elles et avec les acteurs de la vie culturelle. Encore faut-il que, sur ce dernier enjeu, le débat soit ouvert avec les acteurs eux-mêmes, avec les citoyens, car il s'agit de choix de démocratie culturelle et non seulement de choix juridiques, et que la décision soit transparente notamment quant aux motivations qui conduisent les autorités publiques à choisir un mode de gestion et donc un mode d'exercice de leurs responsabilités culturelles.

## **6. L'État dans la décentralisation**

Pour ce qui concerne l'État, le contexte de la décentralisation l'oblige dorénavant à adapter son positionnement selon la nature de son engagement : est-il cogestionnaire avec les collectivités ? Est-il dans des relations contractuelles et donc aussi évaluateur ? Est-il à l'initiative, et donc chef de file ? Quel sens donne-t-on aujourd'hui à la qualification de « nationale » accolée à des structures artistiques ou patrimoniales qui ne sont pas des établissements publics nationaux ? Ces distinctions ont leur importance, notamment pour les nominations, actes très symboliques de la puissance tutélaire. Ces différents positionnements relèvent d'orientations de la politique culturelle nationale et des relations que l'État veut entretenir avec les établissements culturels et leurs artistes. Il s'agit là de débats récurrents dans lesquels les professionnels continuent pour une bonne part de rechercher encore auprès de l'État argent et protection, alors que la décision est de plus en plus partagée. La distinction des rôles des décideurs publics devrait aider à clarifier aussi la nature de leurs responsabilités vis-à-vis des acteurs culturels.

Les situations ne sont par ailleurs pas identiques pour les activités patrimoniales ou d'enseignement identifiées par des textes législatifs ou réglementaires (les lois de 82 – 83 – 86 et en dernier lieu les lois sur

l'archéologie et les musées) ou pour les activités artistiques qui, par leur nature, restent dépendantes de multiples appréciations. La décentralisation politico-institutionnelle n'est pas vécue de la même manière par les professionnels de ces « champs » culturels. De ce point de vue, l'existence de l'EPCC peut favoriser une aide au positionnement des partenaires publics sur les établissements relevant de leur initiative et de leurs responsabilités.

## **7. De l'autonomie des établissements culturels et des équipes**

Que les établissements culturels soient patrimoniaux ou artistiques, leur avenir passe par un large débat et de nouvelles décisions sur leur autonomie. Les modes de gestion ne sont ici que les instruments d'une nouvelle étape de l'action publique culturelle qui, après avoir développé et professionnalisé un secteur doit aujourd'hui bâtir les formes politiques, sociales, administratives, économiques qui s'y réfèrent. Ceci suppose une nouvelle relation entre la décision politique et l'action, l'initiative et l'innovation. Relancé à propos des établissements publics nationaux et par la loi sur les EPCC, le débat semble déboucher sur un consensus autour de quatre termes, *autonomie, projets et moyens, contrat d'objectifs, évaluation*, auxquels il convient de donner une réalité administrative concrète, celui de la responsabilité de chaque protagoniste du projet: les pouvoirs publics pour ses grandes orientations et pour les moyens adéquats, les équipes professionnelles pour sa mise en œuvre et les obligations de résultat, les usagers pour le caractère public et contradictoire de l'évaluation.

L'autonomie se heurte à une culture politico-administrative assez centralisatrice, qui privilégie le contrôle sur le contrat et l'évaluation. Cette dernière trop souvent mal définie est finalement assez peu pratiquée, peu restituée, autant aux acteurs qu'aux usagers comme l'avait rappelé dans son rapport de fin de mandat, l'ancien président du conseil scientifique de l'évaluation, Jean Leca. Pourtant l'évaluation, conçue comme la production de connaissances sur la réalité d'une action, ses résultats, ses limites, les contradictions qu'elle rencontre ou qu'elle soulève, est l'outil précieux d'un débat objectivé entre les partenaires d'un établissement, un outil de transparence et un outil de démocratie culturelle.

Le principe d'autonomie devrait avoir, à terme, deux vertus majeures :

- Il devrait d'abord contribuer à clarifier l'implication des pouvoirs publics et leur permettre de consacrer leur énergie moins à la gestion qu'à la maîtrise des nouveaux enjeux (intégrés dans les contrats d'objectifs autant que de besoin), au débat public culturel, à la prise en compte de l'émergence, du renouvellement de la vie culturelle. Cela suppose une

certaine rupture avec les catégories anciennes et l'accompagnement d'itinéraires professionnels et de projets singuliers qui ne trouvent pas forcément leur place dans les labels. Cela suppose aussi chez les professionnels de nouvelles attitudes et la conviction que l'on ne peut séparer liberté et responsabilité dès lors que l'on bénéficie de l'argent public.

- Il devrait ensuite conduire les établissements à fonctionner sur de nouvelles logiques économiques par le recours à des partenariats de projets diversifiés. Le monde culturel vit sur des modes et des codes pas toujours très accessibles.

Cette recherche d'autonomie ne peut venir des établissements eux-mêmes qui, très absorbés par la responsabilité directe de gestion, doivent associer les professionnels en capacité de travailler sur de nouvelles logiques.

## **8. Revivifier la vie associative culturelle pour clarifier le rôle de l'initiative privée dans l'espace public**

La remise à plat de l'usage des associations et du sens donné à cet usage constitue par ailleurs une étape nécessaire de la démocratie culturelle.

Lancée avec les assises de la vie associative décidées par le gouvernement Jospin, précédée des « commandes » passées par le gouvernement Juppé au Conseil national de la vie associative et du rapport Goulard sur la fiscalité des associations, cette remise à plat n'a pas encore abouti à la clarification nécessaire de la spécificité associative dans les politiques culturelles et surtout dans la vie culturelle (on pense en particulier aux associations patrimoniales et artistiques d'amateurs).

Un meilleur positionnement des associations qui œuvrent vers moins d'instrumentalisation devrait à terme aboutir à un meilleur équilibre entre ce qui relève de la dynamique culturelle et artistique de la société et de ce qui relève de la responsabilité publique culturelle issue du débat démocratique.

## **9. Plus de place aux fondations**

Cette distinction évoquée précédemment entre sphère publique et sphère privée doit aussi conduire à développer le recours aux Fondations tant pour faciliter l'initiative privée (là encore la politique fiscale peut jouer son rôle) que pour dégager le secteur public de ce qui n'est pas directement de son ressort et l'alléger pour qu'il remplisse mieux ses missions premières. Le retard en France est très grand en la matière et nécessite de vraies mesures incitatives. Pour autant, il ne faudrait pas faire jouer *a contrario* aux



Fondations ce qui relève de la puissance publique et le débat doit être à cet égard très ouvert. On retiendra à ce sujet les revendications nombreuses des professionnels des musées américains gérés en général par des fondations, pour une politique publique forte dans leur domaine et dans d'autres.

## 10. Le droit au service de la culture

Ce qui précède oblige à rappeler que si les décideurs politiques font passer les considérations juridiques ou administratives avant les considérations artistiques et patrimoniales, culturelles, économiques et sociales, ils créent du malentendu, des contradictions ou de l'immobilisme et rendent impossible l'évaluation des projets.

Un mode de gestion ne garantit rien, si l'essentiel n'a pas été pris en compte et si les intentions des gestionnaires ne sont pas transparentes, autant que cela est possible et souhaitable. Il n'est que l'instrument positif ou négatif d'actes politiques ou de comportements professionnels.

La notion d'étape est essentielle en la matière. Ainsi, si la régie directe a permis que les collectivités s'approprient de nouveaux outils culturels pour des budgets de plus en plus importants, elle peut parfois être un frein à la diversification des missions ou des partenariats.

L'EPCC constitue pour cela aujourd'hui l'outil nécessaire d'une nouvelle étape d'action publique au service de la culture.

*Le droit ne peut remplacer ni la volonté politique ni l'éthique professionnelle, deux exigences qui doivent être portées au plus haut si l'on croit que la responsabilité culturelle peut faire œuvre de civilisation et être source de démocratie.*

Si par définition le droit est le même pour tous, les objectifs et les contenus à qui il donne un cadre sont de l'ordre de la diversité, de la singularité comme le prouve l'expérience de quarante années de politiques culturelles. C'est donc par les règles qui sous-tendent les statuts juridiques et à travers les textes législatifs que se définissent des catégories de structures relevant d'une *unité d'appartenance*, comme les enseignements, le patrimoine ou la lecture publique, *plus que d'une uniformité de projet*. Le droit ne doit donc pas être requis pour imposer cette uniformité.

Enfin, quelle est au regard du droit, la singularité du champ culturel dont il est si souvent question dans les cénacles spécialisés ?

Cette singularité peut se résumer en trois points :

- Le champ culturel est l'objet de responsabilités publiques libres et non obligatoires qui se sont toujours exercées par le partenariat. Même si la

clarification de ces responsabilités est indispensable pour les renforcer et simplifier leur exercice<sup>3</sup> il n'est pas possible d'abandonner cette mutualisation des volontés et des moyens qui a permis des avancées considérables. C'est le rôle des statuts juridiques adéquats de structurer et de raffermir ce partenariat, rôle que peut jouer l'EPCC.

- Le champ culturel couvre une gamme d'initiatives et de responsabilités dont certaines sont balisées par des textes législatifs ou réglementaires, d'autres sont définies par la seule volonté de partenaires publics et privés désireux d'agir ensemble, d'autres enfin sont de la libre initiative d'acteurs privés, associatifs ou relevant du commerce et de l'industrie, du mécénat, du monde de l'entreprise. Il s'agit d'un champ dans lequel les interdépendances sont très fortes et soulèvent de nombreuses difficultés de définition, mais aussi ouvrent des perspectives nombreuses comme le montre le secteur musical ou celui du cinéma. Régulation publique et liberté d'entreprendre sont sans cesse en confrontation. On voit à quel point la diversité des situations appelle une diversité de l'application du droit et des modes de gestion.
- L'évaluation de la création artistique échappe à toutes les normes classiques et la transformation d'une œuvre en patrimoine commun ne peut être décrétée, qu'elle soit théâtrale ou architecturale. Cela ne signifie pas qu'au nom de cette singularité la production des œuvres ne puisse pas être l'objet de responsabilités publiques engageant des crédits publics sur la base de contrats dont les termes seront l'objet d'évaluations. Mais il s'agit alors de distinguer l'acte même de création, du contexte et des objectifs dans lesquels il reçoit un soutien public. Ainsi faut-il rappeler que dans ce cadre, la liberté de création s'exerce dans des conditions et par des objectifs contractualisés. Là encore, les modes de gestion doivent tenir compte de la nature de ces conditions, de ces objectifs et du contrat qui lie l'artiste ou la structure aux pouvoirs publics. C'est une clarification indispensable.

Ces singularités ne mettent pas pour autant les activités artistiques et patrimoniales en dehors du contexte des politiques publiques et de la décentralisation.

Longtemps considéré comme un champ expérimental où tout devait être construit, le champ culturel pose aujourd'hui de nombreux problèmes liés à la place croissante qu'il occupe dans la gestion publique, par les budgets

---

3. C'est l'objet des protocoles de décentralisation culturelle lancés par les ministres précédents (Catherine Tasca et Michel Duffour) et en cours d'évaluation, pour le patrimoine et les enseignements artistiques, dispositif qui a fait l'objet d'un amendement à la loi démocratie de proximité relatif au patrimoine approuvé à l'unanimité par les Assemblées.

qu'il requiert, par la professionnalisation qu'il a engendrée (on pense à la filière culturelle de la fonction publique territoriale) par les attentes qu'il génère, par le poids symbolique qui lui est attribué. Le risque de sa bureaucratisation est souvent évoqué. Des clarifications s'imposent, un renouvellement des critères est nécessaire, de nouvelles initiatives sont indispensables pour répondre aux attentes en même temps que la redéfinition du rôle des institutions au regard des grandes mutations de la société et des ensembles urbains en particulier.

C'est pour cela que les modes de gestion doivent avoir du sens, répondre à ces nouveaux impératifs, favoriser l'initiative et l'engagement.

Rappelons enfin ici qu'ils ne valent que par la qualité et les motivations des acteurs qui y ont recours. Les débats suscités sont, pour cette raison, plus que jamais des leviers essentiels pour rénover et actualiser les politiques culturelles.