

POLITIQUES CULTURELLES



LES PROJETS CULTURELS DE TERRITOIRE

Emmanuel Négrier
Philippe Teillet

Emmanuel Négrier et Philippe Teillet

LES PROJETS CULTURELS DE TERRITOIRE

COLLECTION « POLITIQUES CULTURELLES »

Cette collection ouvre un champ de publication pour les ouvrages de recherche appliquée. Elle vise à la fois un public d'étudiants en politiques culturelles et le public professionnel de praticiens – agents de l'État et des collectivités territoriales amenés à travailler dans le culturel, praticiens en formation professionnelle, acteurs du monde associatif et des entreprises privées engagées dans la vie culturelle. Elle entend fournir autant de références académiques que de cas pratiques à visée professionnelle, d'exemples et de méthodologie.

Les ouvrages de la collection associent donc obligatoirement ces deux composantes : recherche et application. Ils n'hésitent pas à explorer la méthodologie des projets culturels et les questions de gouvernance territoriale, dans le but d'éclairer à la fois les enjeux, les méthodes et les pratiques culturelles.

La collection a une exigence résolue de lisibilité. Les textes s'appliquent à éviter le jargon, et explicitent les concepts mobilisés afin d'être accessibles aux non spécialistes comme aux étudiants.

La collection souhaite enfin avoir une démarche résolument prospective : elle n'a pas vocation à éditer des études ou des rapports déjà publiés. Elle ne s'interdit pas d'accueillir les traductions d'ouvrages étrangers ayant fait autorité dans le domaine.

Les sujets abordés sont les suivants : politiques culturelles nationales, métropolitaines, territoriales ; politiques du patrimoine ; transversalités des politiques, changements de paradigme et d'instruments, etc.

Les ouvrages publiés sont soumis à la double expertise d'un.e scientifique et d'un.e professionnel.le des politiques culturelles, afin de valider que le contenu est à la fois scientifiquement acceptable et conforme aux exigences de lisibilité de la collection.

La collection « Politiques culturelles », dirigée par Emmanuel Négrier et Philippe Teillet, est une coédition PUG-UGA éditions.



En couverture de cet ouvrage, dans la commune de Héric et Casson, on voit la compagnie Alice* créer « Portraits de rue », une œuvre conçue avec les habitants, dans une « perspective de réappropriation du territoire ». Nous sommes en septembre 2014. Quatre ans plus tôt, les premiers contacts ont eu lieu entre les techniciens de la communauté de communes Erdre et

Gesvres, pour faire émerger un projet culturel de territoire et le rendre éligible au dispositif d'appui aux PCT* mis en œuvre par le département de Loire-Atlantique. Au bout de deux années passées à échanger entre techniciens et, avec l'appui d'un cabinet, réaliser un état des lieux de la culture sur ce territoire, la réalisation d'un diagnostic implique les élus. Ce passage au politique suppose aussi des échanges avec l'État (DRAC, Académie) et avec la région Pays de la Loire. Ces derniers n'aboutiront pas. Mais en 2014, les orientations communes ayant été concertées, le conventionnement est porté à la signature, et les protagonistes intercommunaux, départementaux et d'État porteront ensemble un PCT qui aura plusieurs cordes à son arc : une éducation artistique renforcée, la restructuration de salles de cinéma, la réalisation d'une saison culturelle intercommunale, dont procède précisément Portraits de rue. Chaque année, outre les relations informelles, un comité de pilotage se réunit pour faire le point des actions engagées et de la façon dont chaque niveau (communal, intercommunal, départemental, étatique) y inscrit ses priorités. Au-delà des financements croisés, de la mobilisation des professionnels et des réalisations concrètes, l'effet du PCT est aussi de rendre légitime une action culturelle publique qui, sur ces territoires, n'a pas que des amis.

Notes

* **C^e Alice** : <http://alicegroupeart.canalblog.com/archives/2011/02/25/20484645.html> [consulté le 18 mars 2019].

* **PCT** : Projet culturel de territoire. Nous utiliserons ce sigle tout au long de l'ouvrage pour éviter de répéter inutilement son développement.

INTRODUCTION

L'action publique dans le secteur culturel a, dans toutes les sciences sociales, ses défenseurs et ses contempteurs. En économie, au nom des rendements décroissants, certains experts ont depuis longtemps plaidé pour l'intervention publique, tandis que d'autres n'y voyaient qu'une distorsion malencontreuse de la concurrence, ou un facteur de bureaucratisation et de clientélisme. L'historien qui s'y intéresse est partagé depuis des années entre – première tendance – une histoire culturelle ouverte à l'aventure sociale, selon Pascal Ory (2016) et celle de Marc Fumaroli (1991), qui lui est hostile. Une sociologie emboîte le pas, avec Jean-Pierre Le Goff et sa critique du « gauchisme culturel » (Le Goff 2016), tandis qu'une autre, proche de Pierre Bourdieu, est à la fois plus critique sur les formes insidieuses de domination par la culture et plus exigeante encore sur ses vertus d'émancipation (Donnat, 2009, 2015).

Cette compétition, trop schématiquement ramenée ici à deux camps, ne s'est pas contentée d'arguments théoriques. Elle s'est nourrie de l'évolution des pratiques. En matière de projet culturel et de territoire, les choses pourraient remonter fort loin. En se limitant à l'ère moderne, on pourrait célébrer le centenaire de l'un des premiers projets culturels de territoire, avec la politique mise en œuvre par la Mancomunitat de Catalogne (1914-1924) de fondation d'une identité politique et territoriale par la culture (Bonet, 1999), au moyen d'une action linguistique, d'éducation artistique, de formation professionnelle et d'un réseau de lecture publique : des instruments qui restent souvent au cœur des stratégies contemporaines. On pourrait évoquer, en France, les stratégies des municipalités communistes, notamment après-guerre,

mais aussi celle du ministère d'André Malraux qui, outre sa prophétie universaliste, n'avait de cesse – avec les directions régionales des affaires culturelles – que d'inscrire son action dans la nouvelle tendance d'alors en matière de territorialisation de l'État : la régionalisation.

De nombreuses villes, au tournant des années 1970, ont placé leurs espoirs de développement et de légitimation dans la culture. On y a souvent perçu la menace d'une instrumentalisation. On y aura rencontré un volontarisme qui semble aujourd'hui moins évident, sinon moins ardent. On serait donc tenté de dire que « de tout temps », les projets culturels de territoire ont été au croisement des relations entre l'art, l'espace et la politique, chacun de ces termes ayant une portée très générale. Pourtant, il nous semble que cette vision intemporelle des projets culturels de territoire manque deux fois son objet. D'une part, le contexte dans lequel on a commencé à parler de PCT n'est pas anodin : les années 1990-2000. D'autre part, la pratique des PCT obéit à certaines caractéristiques qui nous autorisent à en délimiter la portée et les critères de définition.

Une histoire

La pratique des projets culturels de territoire a donc une histoire. Elle remonte aux années 1990, alors que la décentralisation culturelle commençait à faire sentir ses effets sur le territoire : développement des compagnies et groupes artistiques, essor des moyens consacrés par les collectivités publiques, et en particulier les collectivités territoriales, croissance du nombre de professionnels en charge de leurs politiques, mais aussi de l'accompagnement des structures culturelles, naissance des premières agences spécialisées, etc. Cette phase de développement a contribué à inverser assez nettement le rapport entre commanditaires et bénéficiaires des aides publiques pour la culture. Auparavant, les institutions étaient bien souvent à la recherche d'initiatives auxquelles elles accordaient assez libéralement le statut de projet. Il en fut ainsi des directions régionales des affaires culturelles (les DRAC) dont les premiers pas en région se traduisirent par un puisage dans le vivier

du mouvement (et de l'administration) de la Jeunesse et des Sports. Après une phase d'équilibre relatif – largement lié au doublement du budget du ministère de la Culture, en 1982 – les acteurs culturels se sont de plus en plus vus demander en amont d'un soutien quelle était la nature de leur projet culturel et de territoire.

Cette nécessité d'avoir un « vrai » projet s'est transformée en injonction au fur et à mesure que l'on a été confronté, en Culture, au phénomène d'*overcrowded policy making*: un monde décisionnel surpeuplé d'acteurs, pour des ressources à la croissance de moins en moins forte, puis nulle, selon des critères de décision où la part d'arbitraire a toujours été plus délicate à réprimer que, par exemple, en agriculture. Mais le problème qui s'est rapidement posé, jusqu'à ces dernières années en particulier, c'est que la montée de l'injonction « ayez un vrai projet » ne correspondait à aucune doctrine explicite. La preuve en est d'ailleurs que celui qui exprimait cette injonction – admettons : un ministre, une vice-présidente de région, un directeur général adjoint d'intercommunalité – était bien en peine de répondre concrètement, lorsqu'on lui demandait de préciser ce qu'était à ses yeux un « vrai projet » (culturel et de territoire). Questionné.e en retour sur la réalité de « son » projet culturel de territoire (national, régional, intercommunal), lequel appelle pourtant celui des autres, l'élu.e ou responsable serait symétriquement embarrassé.e pour répondre.

Une définition

Le but de cet ouvrage n'est pas de faire doctrine, mais il est d'aider à la réflexion sur ce que peut bien être un projet culturel, par rapport à des notions connexes comme dispositif, règlement, projet artistique, concertation, etc. Il nous a semblé en effet que la mise à plat des ingrédients, des contextes, des traductions et des moyens de ces projets culturels de territoire pouvait à la fois accompagner les acteurs dans leurs stratégies de développement et contribuer à une réflexion plus distanciée de ce que ces projets expriment en termes politiques et territoriaux. La tâche n'est pas évidente, car cette notion est à la fois sollicitée

de toutes parts et fuyante en termes de contenus. Le premier effort est donc celui de délimiter le champ d'effectivité de la notion de PCT ainsi que son contenu distinctif. Nous avons retenu les cinq critères suivants, qu'il convient de commenter brièvement, élément par élément.

Un projet culturel de territoire est une organisation de l'action collective qui dépasse les seuls acteurs institutionnels, formalisée par un ou plusieurs documents stratégiques négociés et délibérés, ayant le bien commun territorial en perspective, au-delà d'un simple équipement ou dispositif, qui se réfère à une échelle spatiale variable, en combinant développements artistique, culturel et territorial.

Une organisation de l'action collective

Si on a souvent affirmé que la culture était un domaine où l'on gouvernait par la coopération, on a souvent entendu en France en limiter le périmètre aux seuls acteurs publics. Un projet culturel n'est pas nécessairement – on le verra dans l'ouvrage à travers plusieurs exemples – limité aux acteurs de statut public. Ne serait-ce que parce qu'il touche, voire associe, des citoyens ou des associations, son spectre s'étend sensiblement au-delà. C'est pourquoi un PCT n'est pas réductible à une politique, dont le caractère unilatéral de l'initiative est plus marqué, et les ressortissants plus larges. Mais un projet n'est pas non plus cet ensemble occasionnel, joyeuse émulsion d'un coup ou conjonction passagère d'intérêts sans lendemain. Il entre dans la notion de projet culturel de territoire l'idée d'incarner un ensemble, de le consolider par un engagement durable et réciproque. C'est la raison pour laquelle nous parlons d'« organisation de l'action collective », au sein de laquelle les protagonistes peuvent s'entendre sur la diversité de leurs intérêts, dans le cadre d'un échange politique, territorial, qui a pour objet une vision partagée de la culture.

Une formalisation institutionnelle

Contrairement à la métaphore du projet (et de l'idée de quelque chose « encore à l'état de projet ») un Projet Culturel de Territoire trouve son accomplissement dans un débouché formel. Pour entrer

en vigueur, il repose sur un document écrit qui, après avoir été négocié entre partenaires et cosigné sur la base d'engagements mutuels, fait l'objet d'une ou plusieurs délibérations et approbation au sein du territoire de référence¹. C'est le cas, par exemple, d'un projet inter-communal recevant le soutien du département sous la forme d'une bonification des aides, de la participation à l'embauche de professionnels, en échange du portage d'une saison, d'un investissement sur un lieu ou un programme de résidences artistiques. Pour qu'il devienne effectif, le PCT passe par les phases de diagnostic, de négociation, de délibération et de ratification. Il se poursuit par celles de mise en œuvre et d'évaluation. On verra que ces différentes phases sont plus ou moins denses et longues, réunissent des acteurs un peu différents à chaque fois, et occasionnent des intrigues spécifiques.

Un bien commun territorial

Il existe des projets artistiques, dont l'aboutissement est constitué par une œuvre, rapporté à un auteur individuel ou collectif, et dont l'espace d'effectuation et de rayonnement peut être singulier. Cela n'en fait pas un PCT pour autant. Il leur manque cette dimension de bien commun, indétachable du territoire où il a été négocié, conçu, financé. L'horizon d'un PCT n'est pas une œuvre en soi, mais éventuellement l'interaction entre des œuvres et un espace, géographique et social. Il peut résulter d'une initiative privée, comme on le verra au travers de quelques exemples. Mais son propos est le bien commun territorial, par le récit dans lequel il s'inscrit, par son horizon d'attente, et par la configuration d'intérêts qu'il actualise. Le récit s'attache à démontrer que ce bien participe d'un chemin accompli et en devenir. L'horizon d'attente exprime un algorithme, une volonté en action. La configuration d'intérêts spécifie le bien à l'échelle de son espace propre. Un PCT est territorialement contingent. Même dans les cas de PCT développés

1. De ce point de vue, notre approche souligne le caractère politique du projet, à la différence d'autres qui s'attachent principalement à la coopération opérationnelle des acteurs. Voir Chloé Langeard, « Les projets artistiques et culturels de territoire. Sens et enjeux d'un nouvel instrument d'action publique », *Informations sociales*, 2015/4 (n° 190), pp. 64-72.

par une région ou un département – et nous en évoquerons dans cet ouvrage – les dynamiques à l'œuvre ne peuvent être reproduites d'un cas à l'autre.

Une variété d'échelles de référence

Nous venons de l'évoquer. Un PCT peut se situer à plusieurs échelles, nationale, locale ou supralocale. Historiquement, on peut considérer que la politique des Projets culturels de Quartiers correspondait, au milieu des années 1990, à une politique nationale en matière de PCT, quoiqu'on ait dit sur son ambition, sa portée, ses résultats. Aujourd'hui, l'opération « La Culture près de chez vous », lancée par la ministre Françoise Nyssen en 2018, est un PCT à lui seul (identifier des « zones blanches » et y proposer la diffusion d'un catalogue raisonné d'œuvres d'art) et en même temps un appui éventuel à certains PCT localisés.

Le plus souvent, au cours des vingt dernières années, les PCT ont particulièrement vu le jour dans des territoires en chantier. L'intercommunalité, urbaine et rurale, dont les « pays » ont constitué le gros des initiatives, sans pour autant qu'on en oublie les acteurs municipaux en leur sein. En effet, si un PCT peut correspondre à une variété d'échelles spatiales, il est aussi interscalaire par définition. Plusieurs niveaux sont toujours convoqués pour porter ou accompagner sa mise en œuvre. On verra que chacun y défend sans doute un objectif propre. Il est même possible que certains niveaux défendent le même projet selon des finalités contradictoires (exemple : la défense de l'emploi – artistique – pour le conseiller du ministère ; le contingentement de l'emploi – culturel – pour la communauté d'agglomération). Mais l'interniveau est l'un des traits récurrents des PCT.

Une combinaison de développements artistique, culturel et territorial

Un PCT manifeste une intention de développement territorial par l'art et la culture. C'est ce qui conduit souvent à considérer ces stratégies à l'aune des retombées économiques et, plus spécifiquement, territorialisées. On verra dans l'ultime chapitre que cette question

mérite qu'on s'y arrête, tant elle est faussement simple. Mais il reste indéniable qu'un PCT ne vise pas une finalité artistique en soi ; un objectif culturel pour lui-même. Il y a dans ces finalités quelque chose qui les spécifie, qui les rend contingentes à l'espace de référence. Mais la réciproque est vraie : un PCT ne vise pas le développement territorial en soi, pour lui-même uniquement. Ce développement est également instrumentalisé au bénéfice des arts et cultures. Selon une formule lapidaire qui nous est familière, un PCT consiste à faire de la culture avec le territoire, mais aussi à faire territoire avec la culture. C'est la fusion des deux qui est au principe d'un PCT. Entre ces deux principes, c'est – souvent – son utopie que d'en trouver l'équilibre.

Cet ouvrage est composé de huit chapitres, pour lesquels nous avons fait le pari de la réflexion scientifique et de l'illustration empirique, en nous posant aussi des questions opérationnelles.

Le premier chapitre inscrit les PCT dans une dimension structurale des politiques culturelles, en France ou ailleurs : leur dimension territorialisée. Cette territorialisation est en mouvement permanent.

Le deuxième chapitre aborde ces changements d'échelles qui affectent aussi bien les régions héritées des fusions de 2015 que les intercommunalités régulièrement redessinées.

La formalisation des projets vient en troisième temps, pour donner corps à ces PCT, les envisager sous leur forme contractuelle et relationnelle.

Dans le quatrième chapitre, la construction d'un PCT nous permettra d'aborder les enjeux de procédure, mais aussi la question du sens de ces projets. Celle des droits culturels, nouvellement consacrée dans notre droit positif, y est particulièrement développée.

Des espaces de projection, il est question dans les chapitres 5 (territoires ruraux) et 6 (territoires urbains). Même si, nous le verrons, notre propos n'est pas de réhabiliter une frontière urbain / rural qui est plus poreuse que jamais dans l'histoire de l'humanité, il n'en demeure pas moins que chaque type d'espace induit des questionnements en partie spécifiques.

Le septième chapitre est une réflexion sur le cadre opérationnel d'un PCT, en l'analysant par étapes, depuis les premiers états des lieux jusqu'aux ultimes évaluations. Enfin, le huitième chapitre s'attaque à la question des moyens. Dans un contexte de rigueur budgétaire qui frappe – de façon certes inégale – l'ensemble des niveaux territoriaux, nous évoquons les ressources qui se présentent à l'heure de mettre en œuvre un PCT, depuis les guichets les plus publics et classiques jusqu'aux sources nouvelles, notamment privées, lucratives ou non. Enfin nous traitons ici des retombées territoriales qu'engendre la culture des PCT. Un enjeu qui fait débat, comme la plupart de ceux qui ont trait aux politiques culturelles.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	5
Une histoire	6
Une définition	7
Une organisation de l'action collective	8
Une formalisation institutionnelle	8
Un bien commun territorial	9
Une variété d'échelles de référence	10
Une combinaison de développements artistique, culturel et territorial	10
CHAPITRE 1. Le paysage institutionnel des projets culturels de territoire	13
Niveaux territoriaux et capacités de financement	17
Des vocations culturelles différenciées	23
CHAPITRE 2. Les nouvelles échelles territoriales de la culture	29
Un nouvel ordre intercommunal	31
Les incertitudes : fusions, paradigmes et compromis	35
Des fusions sans ressort	36
Des idées nouvelles	38
La gouvernance coopérative : mythe ou réalité	40
CHAPITRE 3. Formaliser une politique culturelle : un défi ? Une solution ?	41
Formaliser c'est donc innover	41
L'expérience contractuelle	43

Le projet : sources et résolution de difficultés	45
Le projet culturel comme solution	47
Organiser la territorialisation	47
Accompagner les recompositions territoriales	48
Reconnaître et soutenir la transversalité	49
Renforcer la relation entre élus et services	49
CHAPITRE 4. La construction d'un projet culturel de territoire	53
Une procédure nécessairement politique et réflexive	53
Construire par des instruments	56
Construire par les acteurs	64
Du politique au territoire	64
Du territoire au politique	65
CHAPITRE 5. Les Projets culturels de territoires ruraux	69
Des publics si spécifiques?	71
Contraintes, incertitudes et dilemmes	73
Des projets singuliers	76
Entretien avec Didier Cervello	83
CHAPITRE 6. Les projets culturels en territoires urbains	93
Les enjeux politiques urbains	94
Les enjeux culturels urbains	97
Des jeux d'échelle	101
Compétences sans projet – projet sans compétences	104
Des compétences pour un projet	106
CHAPITRE 7. Le projet culturel de territoire en quatre étapes	113
Étape 1: Le diagnostic	114
Enjeu 1: Quoi?	115
Enjeu 2: Comment?	116
Enjeu 3: Qui?	117

Étape 2 : l'élaboration du contenu	118
Enjeu 1: Quoi?	118
Enjeu 2: Comment?	119
Enjeu 3: Qui?	120
Étape 3 : La mise en œuvre	120
Enjeu 1: Quoi?	121
Enjeu 2: Comment?	121
Enjeu 3. Qui?	122
Étape 4. L'évaluation	123
Enjeu 1. Quoi?	124
Enjeu 2: Comment?	125
Enjeu 3: Qui?	125
CHAPITRE 8. Le financement des projets culturels	
de territoire	127
Un contexte de réduction des moyens publics	128
Financer un projet culturel de territoire	133
Gouvernance et financements culturels multiniveaux	134
Le financement par la territorialisation	137
Légitimer la dépense publique	141
Et pendant ce temps, à Séné...	145
Références	149