

Transférer les Directions Régionales des Affaires Culturelles aux nouveaux Conseils Régionaux : justifications, stratégies et conséquences possibles

Emmanuel Négrier

La nouvelle réforme territoriale n'est pas partie sur de bons rails. La culture, à peine évoquée dans le texte et même pas citée dans l'exposé des motifs, est l'objet d'un silence obséquieux, qui témoigne plus de l'évitement que du respect, à peine troublé par les débats avignonnais de cet été 2014, eux-mêmes déstabilisés par le mouvement de contestation du nouveau régime des intermittents du spectacle. Après sa suppression tentée lors des derniers épisodes, le maintien d'une clause générale de compétence est hypocrite. À quoi sert ce maintien si la compétence est essentiellement non obligatoire, en période de crise, et donc victime désignée de toute régulation budgétaire ?

L'action publique est pourtant déterminante pour la culture, selon une logique qui oppose une option libérale – où l'intervention publique ne se justifie que par la défaillance absolue du marché – et un point de vue keynésien toujours d'actualité. Pour celui-ci, si l'intervention publique se justifie, ce n'est pas tant parce que le marché ne peut pas fournir le bien ou le service, mais parce qu'il est dans l'incapacité de le faire dans des conditions acceptables de qualité, d'accessibilité et d'ouverture à la diversité artistique et culturelle. Si toutes les politiques culturelles se sont nourries de cette philosophie de base, au moins depuis les années 1960, les choses ont profondément évolué et questionnent le modèle français dans sa sclérose territoriale.

Nous proposons ici de réfléchir à une piste que certains considèrent encore, à droite comme à gauche, comme sacrilège : le transfert massif et rapide des DRACs de l'État vers les Conseils Régionaux. Cette piste procède d'un examen critique de trente ans de déconcentration et de décentralisation culturelle. Il en présente les réussites exemplaires et les impasses actuelles. Il fonde ensuite une réflexion sur les conditions d'un transfert qui n'est en aucun cas une suppression.

1. Bilan

Le bilan de la déconcentration, et singulièrement depuis son accélération au début des années 1990 après la circulaire Rocard, et de la décentralisation culturelle est éloquent. Les deux processus conjugués ont abouti à la présence sur tous les territoires d'une administration culturelle professionnalisée, dotée de moyens, ouverte à une pluralité de secteurs et d'approches de la culture. Même si demeurent des inégalités entre territoires, secteurs ou approches, une double comparaison permet de mesurer le chemin parcouru. La première est internationale, et montre que l'effort public en matière de culture, par une présence territoriale à pluralité de niveaux, a mieux résisté à la crise que dans d'autres pays. La seconde est historique, et montre que ce double processus a conduit à une réelle professionnalisation des politiques culturelles territoriales. Entre le département qui consacre le moins de financement à la Culture et celui où il en consacre le plus, l'écart n'est plus aujourd'hui que de 1 à 9, si l'on exclut Paris du calcul. Il était de 1 à 13 au milieu des années 1990. Le même calcul pour les régions est encore plus éloquent : on passe de 1 à 16 à 1 à 3, aux dires des derniers chiffres publiés par le ministère (Delvainquière, Tugores et alii, 2014). C'est dire que la prise en compte d'un impératif culturel public, s'il reste contrasté, s'est généralisée. On y

voit la concrétisation des trois conditions pour qu'existe une politique culturelle : une volonté politique, des moyens financiers pour l'incarner, une compétence pour agir dans un cadre professionnel.

Dans ce cadre, le rôle de l'État territorial a été fondamental : il a d'une part directement pris en charge des politiques culturelles dans un cadre régional, et a constitué pour les acteurs de ce domaine une référence utile. Il a ensuite, moins directement, joué un rôle majeur dans le dialogue entre l'élu, le fonctionnaire et l'opérateur artistique et culturel : un rôle de tiers, agissant dans un cadre spécialisé, venant en appui de démarches fondées sur la culture pour elle-même, et non comme faire valoir politique ou levier économique. Au plan territorial, cette présence de l'État est un acquis. On est loin de l'époque où, pour s'accréditer, les tous premiers agents de DRACs naissantes allaient puiser dans le vivier des acteurs soutenus par le Ministère de la Jeunesse et des Sports. À la rareté a succédé l'opulence : les DRACs font aujourd'hui face à un nombre croissant de candidats dignes d'être soutenus selon les propres critères de l'État.

En somme, déconcentration et décentralisation ont abouti à un paysage marqué par quatre progrès : celui des moyens publics affectés à la culture ; des professionnels pour les gérer ; des opérateurs pour en bénéficier ; des publics pour les apprécier. Mais derrière chacun de ces progrès se matérialisent aussi des limites ou des paradoxes.

L'amélioration des ressources a subi un coup d'arrêt, avec le tassement des dépenses de l'État, le recul de celles de beaucoup de conseils départementaux et, parfois, de conseils régionaux. Tout indique que ce tassement n'est que l'amorce d'un repli plus ample, dans un contexte durable de réduction des dépenses publiques.

La professionnalisation des politiques culturelles, loin d'être équitablement répartie, montre disparités et paradoxes. Là où les conseils régionaux se sont tous – peu ou prou – inspirés des modes d'action de l'État et sont aujourd'hui dotés de réels services culturels, on ne trouve pas l'équivalent dans les conseils départementaux, au-delà de leurs compétences obligatoires (lecture publique et archives), mais aussi dans la gestion de ces deux compétences. Surtout, l'essor des intercommunalités, qui touche la culture de façon très disparate, se traduit souvent par un décalage entre la présence de services culturels généralistes, dans les villes, et de faibles encadrements culturels dans les agglomérations, même lorsque celles-ci ont en gestion une part considérable des équipements culturels¹. Le niveau d'administration culturelle est donc monté, mais ni partout, ni de façon cohérente.

Beaucoup d'opérateurs culturels – compagnies et groupes de spectacle vivant, plasticiens, écrivains, libraires et éditeurs, artisans du patrimoine, etc. – ont permis de dépasser la caricature de « Paris et le désert culturel français », même si s'est constituée, dans la plupart des régions, une autre dichotomie entre la capitale régionale et ses périphéries. Il n'est pas facile de contrecarrer l'attractivité métropolitaine dans beaucoup de milieux artistiques. Ce faisant, au sein de ces derniers, la connaissance des mécanismes de soutien a largement pris la place d'une posture anti-système, ou au moins rétive à toute concession à l'administration des choses de l'art. Mais cette

¹ Une littérature assez fournie existe désormais sur l'intercommunalité culturelle, en général et dans différentes régions françaises. On se reportera à la bibliographie sélective en fin d'article.

conversion des artistes aux politiques publiques n'est ni générale ni sans impact sur le type d'art encouragé ou écarté du système d'action publique. Créant de nouvelles légitimités (professionnelles, sectorielles, esthétiques), elle en écarte d'autres.

Quant à l'adhésion des publics, une vision doloriste de la démocratisation culturelle en fait un idéal hors d'atteinte, faute de moyens d'une part, et de goût populaire d'autre part. Un double défaut que semble confirmer un accès structurellement inégal à la culture, vérifié par toutes les enquêtes sociologiques des pratiques culturelles ou des publics de la culture. Un double défaut qu'infirmement les variations dans la sociologie des publics en fonction des artistes programmés, des pratiques tarifaires, des stratégies d'action culturelle des opérateurs eux-mêmes, comme nous l'avons montré dans nos travaux sur les festivals (Négrier, Djakouane et Jourda 2010 ; Négrier, Guérin et Bonet 2013) . Plus pernicious, on trouve aussi l'argument selon lequel il y aurait d'un côté le rapport « culturellement correct » à l'art, chez les publics des propositions les plus patrimoniales et classiques, et de l'autre un rapport consumériste, festif et inattentif à l'œuvre dans les propositions de musiques actuelles, de graff ou d'arts de la rue. Disons-le nettement, une telle dichotomie est non seulement inexacte – on trouve un public participant, expert et critique en au moins aussi grand nombre dans ces derniers registres – mais réactionnaire : elle prétend sans autre argument que la frivolité champagnarde d'une écoute mondaine et inculte de l'opéra (qui existe) resterait supérieure en qualité à la frivolité d'une bande fêtant à la bière le son d'un groupe dont elle ignore parfois le nom (ce qui existe aussi).

Ce bilan, c'est la réussite d'une politique qui n'était au départ considérée que comme un caprice gaullien sans lendemain, et que beaucoup d'États ont pourtant imité et consolidé. C'est aussi toute l'incertitude d'un domaine aux frontières floues et discutées, aux critères de décision fluctuants, à l'ambivalence entre action publique et pratique privée, bref une politique qui ne cesse d'être en situation de légitimation, faute d'être assise sur une légitimité imparable.

2. Diagnostic

A ce bilan correspond maintenant un diagnostic plus précis concernant le devenir des échelons régionaux et départementaux. Il s'appuie sur cinq constats.

Le premier concerne le réseau territorial de l'action culturelle publique. S'il est compétent, il est en constant dilemme stratégique au vu de l'empilement des finalités de politiques culturelles et de leurs contradictions latentes (démocratisation, démocratie, rayonnement territorial et politique, intégration sociale, soutien à la création...). Ces objectifs partiels et empilés procèdent selon les cas d'un changement de ministre, d'une trouvaille de son cabinet, d'une négociation interministérielle, d'un compromis entre élus régionaux ou entre partenaires sociaux, etc. Ils paralysent toute tentative de mettre concrètement la pratique gouvernementale en cohérence avec son discours. Puisque chaque nouvelle finalité naît sans remplacer la précédente et que le nombre de bénéficiaires potentiels croît chaque année, c'est au contraire le risque d'arbitraire dans la décision qui progresse au même rythme.

Deuxième constat : un système d'action excessivement focalisé sur la définition, l'illustration et la défense d'intérêts institutionnels propres à chaque niveau ou sphère, à défaut d'être influent sur un secteur potentiellement dynamique mais structurellement fragile. D'où la sensation que vivent les ressortissants potentiels (et pas toujours réels) de ces politiques d'être les prétextes à conforter un réseau de professionnels plutôt que d'être leur véritable raison d'être ; d'où également, sans discussion ni clivage sur le fond, les difficultés d'élaborer des stratégies durables de coopération entre échelles territoriales.

Troisième constat : une action publique régionale (au sens large de tous les acteurs qui concourent, en région, à ces politiques culturelles) dont tous les protagonistes partagent désormais un corps de doctrine, de normes, de valeurs, d'instruments relativement convergent. C'est l'un des acquis de la décentralisation culturelle, accompagnée par la déconcentration culturelle. Cet acquis ne fait pas obstacle à l'existence de profondes disparités entre régions dans l'intensité de l'effort culturel, ce qui n'est pas sans poser quelques problèmes à l'heure d'opérer des fusions entre certaines d'entre elles. Une même constatation peut être faite à propos des départements et des intercommunalités. Mais on ne trouve pas forcément dans l'intervention de l'État le moindre correctif à cette situation, dans la mesure où son propre effort culturel (en € par habitant) varie aussi d'une région à l'autre sans que cela témoigne d'une réduction des disparités inter-régionales, au contraire.

Quatrième constat : une action régionale de l'État en difficulté en raison de cinq phénomènes :

- une tendance à la reconcentration d'enveloppes dont la gestion aurait dû être déconcentrée, sans pour autant que cela redonne au ministère, en centrale, un rôle clair de pilotage des politiques suivies ou à suivre. Le paradoxe est d'autant plus préoccupant que la déconcentration des moyens financiers et des fonctions ne s'est pas accompagnée d'un transfert équivalent, vers les DRACs, des ressources humaines correspondantes.

- une maîtrise inaboutie, en région, de l'ensemble des flux d'État en culture. Par exemple, en Languedoc-Roussillon, 18 millions d'euros sont directement attribués depuis la centrale du ministère sans concertation, ni même parfois information de la direction régionale, pour environ 40 millions de budget maîtrisé directement par la DRAC. On peut imaginer qu'en Ile-de-France, la part que le ministère gère directement sans filtre ni information par la DRAC est encore plus spectaculaire, alors même que cette dernière pourrait parfaitement être l'opérateur courant d'une grande part de ces flux;

- une reconcentration stratégique opérée par les effets conjugués de la LOLF, de la RGPP, des nouveaux progiciels de gestion de type Chorus. Une reconcentration distincte selon les domaines (patrimoine, création, démocratisation, industries culturelles), mais bien réelle, qui constitue la première mâchoire qui enserme l'activité régionale des DRACs (Négrier et Teillet 2015). La seconde mâchoire est constituée des préfets qui, chaque jour davantage, disputent l'autonomie d'action culturelle des DRACs, allant depuis 2014 jusqu'à être, en lieu et place des directeurs régionaux, « RBOP » - responsables de Budget Opérationnels de Programmes, en langage LOLF - ce qui leur donne désormais une place dans la négociation budgétaire entre la DRAC et l'administration centrale du ministère de la Culture.

- une pression constante sur son intervention de la part des « grands acteurs » culturels régionaux, ce qui se traduit par une logique de reconduction des mêmes bénéficiaires et une difficulté d'ouverture aux nouveaux acteurs émergents, nombreux (le niveau monte). La rétractation des moyens conduit les conseillers des DRACs à voir grevé l'essentiel de leur capacité financière dès l'instant où l'enveloppe est définie. Cela conduit ces mêmes conseillers à passer leur exercice à dire non, tout en reconduisant des budgets de fonctionnement sur lesquels leur expertise sur les projets n'est pas mise à réelle contribution.

- une perte relative du monopole de l'expertise légitime, par la montée en puissance des acteurs et services culturels territoriaux (le niveau monte une deuxième fois), et des perspectives offertes par la participation des publics dans la diversité de leurs cultures (3^{ème} montée de niveau).

En dépit de ces difficultés, on doit constater l'intérêt de beaucoup d'acteurs pour la fonction de médiation que jouent les agents régionaux de l'État dans la mise en oeuvre des politiques culturelles. Cette fonction s'exerce dans les cas de controverse, de difficultés d'interaction entre les artistes, les acteurs culturels et les pouvoirs territoriaux. Elle s'exerce aussi au sein des institutions, dans le dialogue parfois délicat entre les exigences professionnelles portées par les agents spécialisés de la fonction publique et celles portées par leurs élus de référence, en termes de préférences esthétiques, clientélares ou politiques.

Dans le monde changeant au gré de ce bilan et de ce diagnostic, quelles sont les conditions dans lesquelles l'action publique serait la moins menacée ? Comment peut-elle continuer de peser sur un domaine flou, atteint par les difficultés mentionnées (fragmentation et autoréférence institutionnelle, redondance et concentration des bénéficiaires, pertes de marges de manoeuvre financières, etc.), et non laisser la place à une initiative privée dont on sait les limites quantitatives et qualitatives ?

3. Une autre régionalisation des politiques culturelles

Explorons l'idée, non pas d'une nouvelle étape de décentralisation culturelle, mais d'un renversement de perspective. Il s'agit de s'appuyer sur les acquis de 30 ans de politique culturelle territoriale, sur leurs limites, mais aussi sur le contexte de pression financière, dans la tradition du service public à la française, et notamment ses principes d'adaptation et de modernisation. La réflexion qui suit se focalise sur la question de régionalisation, mais elle est bien sûr sensible à la dimension municipale et communautaire de ces enjeux.

Nous nous plaçons dans l'hypothèse où les régions hériteraient (de la part de l'État et des départements) d'une compétence assez générale en matière de culture et de moyens, où l'on peut distinguer (pour reprendre la terminologie du ministère) :

- Patrimoines, auquel s'intégreraient les archives départementales ; et où se réconcilieraient les missions de l'inventaire, déjà transféré aux régions, et celles des

patrimoines ;

- Industries culturelles, où les politiques du livre et de lecture publique pourraient relever d'une même institution, de même que celles touchant au cinéma, à l'audiovisuel et au numérique ;
- Création(s), dans les domaines du spectacle vivant, de la musique, des arts plastiques, etc.
- Transmission des savoirs et démocratisation, où les compétences culturelles en matière de formation croiseraient celles déjà exercées principalement par les régions ; et où le dialogue avec les mondes associatifs et d'éducation populaire pourrait prospérer.

On ajoutera que les régions actuelles ont des compétences à faire valoir par une première expérience dans tous ces domaines (formation, appui aux agences sectorielles, organisation des débats sur l'action culturelle territoriale par le biais d'assises, de COREPS², de conférence régionale, etc.). Elles n'accueilleraient pas ces nouvelles missions depuis le néant, et on peut donc penser que les coûts d'adaptation seraient moins ardues que ceux ayant entouré, en 2004-2006, la décentralisation de l'Inventaire.

Ces missions proposées au transfert connaissent, et connaîtront toujours des acceptations régionales et locales propres, ce qui interdit de confier des attributions sectorielles exclusives à tel ou tel niveau. D'une manière générale, les compétences de gestion d'établissement demeurent locales ; celles qui touchent à la régulation du travail, aux labels, aux échanges extérieurs plutôt du ressort national. La région situe sa contribution sur plusieurs plans :

- la capacité d'organisation des réseaux supra-locaux (enseignements artistiques, lecture publique, équipements de spectacle vivant, notamment) ;
- la gestion des politiques de formation touchant aux secteurs ;
- le soutien aux filières depuis un cadre régional ;
- une labellisation de niveau régional ;
- la contribution au rayonnement des labels nationaux ;
- l'aménagement culturel du territoire : régulation de l'attractivité métropolitaine ; aide à la diffusion.

Insistons sur un point : les conseils régionaux actuels ont certes vu leurs financements culturels croître, à la faveur de la conscience politique que leurs élus y ont concrétisé et de la décentralisation de certaines compétences, du partenariat avec l'État dans la gestion de plusieurs instruments (les Fonds Régionaux d'Art Contemporain, par exemple). Mais les ressources manquent pour poursuivre l'effort, puisque les conseils régionaux ne disposent quasiment plus de pouvoir fiscal. Sans une compétence obligatoire, ceux-ci se verront donc contraints de sacrifier ce qui ne s'impose pas, même si c'est loin d'être accessoire à leurs yeux. Le transfert que nous proposons ici au débat a le mérite de faire passer cette compétence, *ipso facto*, de facultative à obligatoire.

Poursuivons : le ministère de la Culture a certes reconcentré des attributions, des logiques de pouvoir, mais il a conservé, à peine dégradée, la capacité financière d'une administration territoriale de la Culture. Peut-on penser que cela soit garanti à terme ?

² Comités (ou Commissions) Régionales des Professions du Spectacle

Assurément pas. Depuis longtemps, la rue de Valois a perdu des positions politiques par rapport à Bercy. Le ministre de la Culture ne peut plus, sans risque d'échec, tenter de contourner Matignon pour obtenir, via l'Élysée, que le ministère des Finances rende les armes. Si la Culture, au sein de l'État, doit à terme servir de variable d'ajustement, alors c'est le moment d'opérer un transfert. En effet, celui-ci imposerait une évaluation des charges transférées, en notifierait ainsi l'obligation aux pouvoirs (régionaux) attributaires, et sanctuariserait une dépense que, du côté des régions, on s'apprête à écorner et que, du côté de l'État, on ne sait plus comment porter.

Question 1 : est-il pertinent d'attendre que les régions aient redéfini à la baisse leur marge de manœuvre, et que les finances de l'État, dégradées, entament la bonne volonté des ministres et réduisent petit à petit les DRACs à la portion congrue de simples services préfectoraux ? Non. L'option stratégique, au moins d'un point de vue financier, est de profiter d'une période où les régions ont des ambitions culturelles et où l'État a encore en charge des DRACS dotées de compétences et de moyens réels. Il est ensuite de profiter des préconisations du rapport Malvy-Lambert (2014) pour évaluer correctement les ressources transférées, et faire du niveau régional le fer de lance des politiques culturelles territoriales. Fer de lance, certes, mais quantitativement minoritaire pourtant : un tel transfert, s'il allait à son terme, devrait représenter environ le tiers des dépenses culturelles publiques d'une région, loin derrière les dépenses du bloc local-intercommunal.

Question 2 : un transfert massif étant à la fois sacrilège et mal adapté à résistance française au changement, ne serait-il pas préférable de transférer seulement une partie des compétences actuellement du ressort de l'État ? Dans une phase expansionniste pour les finances locales, et sur des thématiques cohérentes en soi, les Archives et la Lecture Publique ont démontré que la décentralisation, loin de nuire à la substance du service public concerné, lui avait fortement bénéficié. Il n'en a pas été forcément de même avec l'Inventaire, dont on attend aujourd'hui encore un vrai bilan de la décentralisation. Tout montre que le transfert d'attributions isolées fait courir plus de risque de dilution dans la nouvelle organisation qu'un transfert conséquent. Dans le premier cas, l'élite de l'administration territoriale parvient souvent à s'épargner le transfert, se reclassant au sein de l'État et laissant les services se régionaliser « au rabais », en quelque sorte. Le gain de professionnalisation des politiques régionales serait donc à la fois moindre en qualité et en quantité. Dans l'hypothèse d'un transfert massif, au contraire, la nouvelle organisation régionale devrait compter sur un bloc professionnel plus collectif, compact, et d'un niveau résultant de l'absence d'échappatoire des meilleurs experts. Dans la mesure où l'on sait combien, pour certains agents des DRACs, la hantise est de dépendre d'une hiérarchie politique, celle-ci serait en tout état de cause moins puissante face à des services d'envergure qu'elle ne le serait face à deux ou trois fonctionnaires en deuil d'État.

La formule du transfert conséquent – quoique dans le détail il puisse subsister une certaine présence territoriale de l'État culturel, auprès des préfets de département par exemple – est donc à la fois la plus logique en termes financiers et la mieux à même de consolider la décentralisation culturelle en faisant des nouvelles attributions des régions l'objet d'une compétence obligatoire. Elle ne met pas fin pour autant aux politiques culturelles nationales, bien au contraire. Le ministère, déchargé de la mission de reconduire sans vrai débat des dépenses de fonctionnement d'organismes

majoritairement soutenus par les collectivités territoriales, pourrait trouver dans ce nouveau contexte l'occasion de ... refaire un peu de politique : définir des axes propres, pour une phase déterminée, accompagnée d'instruments originaux autour de ses labels, d'appels à projets en phase avec la politique du moment. Il pourrait aussi trouver là l'occasion de réinventer sa mission générale d'observation, d'inspection, de contrôle, et développer des outils d'évaluation, partagés avec les acteurs concernés.

Pour finir, trois enjeux semblent majeurs :

Le premier est le maintien d'une spécificité des dossiers culturels, dans l'hypothèse d'une intégration des agents spécialisés des DRACs dans les conseils régionaux : la crainte est que disparaisse la valeur en soi de l'action culturelle pour la rapporter à des objectifs politiques, territoriaux, etc. c'est le passage d'une vision intrinsèque de la culture à sa vision extrinsèque.

Aujourd'hui, nous avons l'État qui incarne l'intrinsèque (même si son action subit des pressions internes ou externes de nature non directement culturelle, comme le sont les logiques personnelles de nomination, les effets de clientèle et de corporatisme) et les régions que l'on renvoie à l'extrinsèque (même si les services culturels se sont musclés en expertise et en relative autonomie du champ de la culture par rapport aux autres domaines).

Pour conjurer ces craintes d'une déperdition, au-delà des avantages du transfert massif, comme nous l'avons vu, l'enjeu est dans les interactions entre différents pouvoirs publics : plus ceux-ci se trouvent confrontés, ensemble, à un opérateur ou à un projet, moins le risque d'arbitraire politique est grand. Inversement, plus le financement de la culture procède d'un seul acteur public, plus l'opération devient sa chose. De ce point de vue, il serait donc logique que tous les opérateurs qui sont appelés à recevoir un cofinancement de ces trois niveaux (État, régions, bloc local) soient organisés en EPCC ou équivalent. La coopération institutionnalisée est un gage d'orientation vers le bien commun, même si elle n'en est pas une garantie à 100% (Institut de Coopération pour la Culture 2014). L'avantage latéral est que les dépenses affectées à un tel établissement deviennent obligatoires.

Il ne faut pas oublier ici, cependant, que l'objectif de maintenir la spécificité d'une politique culturelle (finalités intrinsèques) peut parfaitement aller de pair, pour le secteur culturel, avec des bénéfices tirés de l'articulation entre cette dimension et d'autres, de compétence régionale aussi, telles que l'éducation, la recherche, le développement économique, l'agriculture, etc. (finalités extrinsèques). À l'échelle régionale, de tels bénéfices sont déjà évidents à propos de la mise en œuvre des politiques européennes, où les Fonds structurels, non spécifiquement culturels, financent autrement plus le domaine culturel que les programmes culturels européens eux-mêmes.

Pour le maintien de cette spécificité culturelle, on peut imaginer aussi deux innovations institutionnelles :

- le passage d'une administration directe des dossiers culturels à une délégation de cet ensemble de moyens à des agences par secteurs (où se retrouvent les contributeurs, opérateurs, partenaires privés et experts) qui assurent une distanciation entre décision politique et décisions sectorielles. Cette « agencification » renforcerait celles qui existent déjà (Réseau en Scène, pour le Languedoc-Roussillon, Spectacle Vivant en Bretagne, par exemple) et pourrait en créer de nouvelles dans les secteurs transférés (les Musées par

exemple).

- le passage de cette administration directe à la délégation à une seule structure régionale paritaire : une Chambre Régionale de la Culture, qui assure cette autonomisation du champ de la culture, l'implication des pouvoirs publics, l'engagement des partenaires, la représentation des opérateurs, experts et usagers. Un Conseil Régional des Arts et de la Culture (CRAC) en somme, dont la fonction serait de « parlementariser » la politique culturelle. Autonome, une telle chambre pourrait aussi s'intégrer dans chaque région au Conseil Économique, Social et Environnemental Régional.

Le deuxième enjeu est la territorialisation des politiques culturelles. Pour des raisons évidentes, la concentration des dossiers au sein d'une administration unique (la région) est dangereuse, et d'autant plus si la plupart des régions étaient agrandies. Il convient donc de réfléchir à une reterritorialisation de certaines responsabilités, depuis une administration (ou une agence, ou une chambre) centrale, vers des unités territorialisées. Idéalement, celles-ci ne devraient ni recouper les régions actuelles (sauf exception), ni se rabattre sur les départements actuels (sauf exception). On pourrait donc plaider pour la constitution d'unités territorialisées, éventuellement multi-compétentes, dotées de moyens de gestion locale des dossiers portés par la région.

Enfin, le troisième enjeu est juridique. La constitution d'une telle compétence régionale ne peut que s'accompagner de l'invention, dans ce domaine, d'un pouvoir réglementaire autonome, qui donne aux régions la capacité d'établir, sur leur territoire, les grands principes généraux d'intervention, dans le respect des règles nationales et communautaires en vigueur. Loin d'être l'apanage de la Culture, cette capacité des régions à dire le droit est une autre façon d'ouvrir leurs politiques à la discussion, à la comparaison, à l'évaluation.

D'un côté, l'action territoriale de l'État est prise en tenaille par deux mâchoires : la rigueur verticale de l'État central et l'ingérence horizontale croissante des préfets. Le transfert aux nouveaux conseils régionaux de la grande partie des attributions des DRACs, à l'heure où elles sont encore fortement dotées en personnels compétents et en moyens budgétaires, permettrait à la fois la sanctuarisation des financements publics et le renforcement de politiques régionales encore aujourd'hui largement facultatives, et donc fragiles. Ce changement ne comporte pas que des garanties. Il présente aussi des risques, que plusieurs instruments permettent de gérer : le maintien d'une politique nationale, mieux identifiée, caractérisée par de nouvelles vocation d'observation et d'évaluation et la permanence d'une présence sur les attributions de son niveau ; la distanciation entre décision politique et mise en œuvre sectorielle, par la confortation des agences ou chambres régionales de la Culture, ouvertes aux partenaires sociaux, publics, privés et citoyens ; la co-présence des différents niveaux d'action publique, et notamment de l'État dans les établissements dont il soutient le projet, des régions dont la compétence serait en partie obligatoire, et des échelons locaux. À l'impasse d'une compétence générale mais facultative, cette perspective oppose la force d'une compétence obligatoire et partagée.

Références citées :

- Delvainquière, Jean-Cédric, Tugores, François, Laroche, Nicolas et Jourdan, Benoit, *Les dépenses culturelles des collectivités territoriales en 2010 : 7,6 milliards d'euros pour la Culture*, Paris : Ministère de la Culture et de la Communication, coll. Culture Chiffres, 32 p., 2014
- Institut de Coopération pour la Culture, Cycle I – 2013, Art-sur-Meurthe, 56 p., 2014
- Malvy, Martin et Lambert, Alain, *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, Rapport au président de la République, avril 2014
- Négrier, Emmanuel, Guérin, Michel et Bonet Lluis (dir.), *Festivals de musique(s) : un monde en mutation*, Paris : Michel de Maule-France Festivals, 2013
- Négrier, Emmanuel, Djakouane, Aurélien et Jourda, Marie-Thérèse, *Les publics des festivals*, Paris : Michel de Maule-France Festivals 2010
- Négrier, Emmanuel et Teillet, Philippe : « Le tournant instrumental des politiques culturelles », *Pôle Sud* n°41, 2015 (à paraître)
- Freyermuth, Audrey, *L'intercommunalité culturelle en Alsace*, : Sélestat : ACA, 2011 ;
- ARCADE, *L'intercommunalité culturelle en PACA*, Aix-en-Provence : ARCADE 2011 ;
- INET/ACUF, *Les interventions culturelles des Communautés Urbaines*, Strasbourg : INET 2011 ;
- Préau, Julien, *L'intercommunalité culturelle en Lorraine*, Nancy : ARTECA, 2012 ;
- NACRE, *L'intercommunalité culturelle en Rhône-Alpes*, Lyon : NACRE 2012 ;
- Molinerio, Stéphanie, Parnaix, Agnès et Tersiguel, Séverine, *L'intercommunalité culturelle en Petite Couronne*, Paris : ARCADI-IAU 2013