

Politique culturelle locale : Pertinence et réalité de la transversalité

Léa Baron

Etienne Bonnet-Candé

Guillaume Marion

Emmanuelle Meunier

Groupe culture de la promotion Simone de Beauvoir

Institut National des Etudes Territoriales

Septembre 2014

4 administrateurs territoriaux ont réalisé une étude portant sur la « transversalité des politiques culturelles » au cours de leurs années de formation à l'INET.

Léa BARON a réalisé plusieurs stages au sein d'associations culturelles (Lille3000, Marseille Provence 2013) et en collectivité (DAC Conseil Régional Midi-Pyrénées ; Conférence de la vie nocturne à la ville d'Angers). Elle a également participé à la médiation de festivals (Bains Numériques, Imaginez Maintenant!, éditions lille3000).

Etienne BONNET CANDE a réalisé une évaluation du rôle des collectivités dans l'organisation Marseille 2013, capitale européenne de la culture et a été chargé de mission stagiaire sur le lancement du projet de service de la direction du développement culturel de Nanterre.

Guillaume MARION a travaillé 6 ans (2002-2008) à la direction de festivals de cinéma (festival de 3 continents - Nantes, Semaine de la Critique - Festival de Cannes), puis comme délégué général de la Jeune Chambre Economique Française (2008-2012).

Emmanuelle MEUNIER a enseigné en tant que professeur agrégé d'Histoire et a travaillé, au cours de sa formation, à la Direction de la culture, du patrimoine, du sport et des loisirs du Conseil général de la Seine-Saint-Denis.

Sommaire

Introduction	4
1) Typologie et facteurs explicatifs.....	5
2) Le périmètre de la transversalité et sa pertinence.....	7
Outils/bonnes pratiques :	8
Outils/bonnes pratiques	8
3) Les enjeux internes d'une politique culturelle transversale	9
Bonnes pratiques/outils :	10
Bonnes pratiques/outils :	11
Bonnes pratiques/outils :	12
4) Les conséquences externes d'une politique culturelle transversale.....	12
Bonnes pratiques/outils :	12
Bonnes pratiques/outils :	12

Introduction

Plusieurs villes ou intercommunalités intègrent depuis plus de 15 ans dans leurs politiques culturelles des enjeux qui dépassent le seul champ du secteur culturel et artistique, en irriguant d'autres politiques publiques, comme la cohésion sociale (politique éducative, politique de la ville,...) et/ou l'attractivité territoriale (aménagement, tourisme, développement économique, ville créative, ...).

Cette transversalité peut se développer sans être stratégiquement explicitée ou généralisée, voire de manière aléatoire (en fonction de projets émergeant, de manière ponctuelle, du terrain ou d'un service en particulier). En outre, cette « transversalité » du fond n'est pas sans avoir de conséquences sur l'organisation politique et administrative, et implique parfois une gestion en mode projet, des réorganisations, des fusions de services aux cultures-métier souvent différentes. Elle mobilise des outils, conventionnels ou partenariaux, auxquels elle peut apporter des compléments originaux.

Le choix d'orienter la politique culturelle, soit vers une démarche d'attractivité, soit de cohésion sociale, n'est pas exclusif et ne doit pas faire l'objet d'une opposition : les collectivités qui se sont lancées dans ces démarches vont souvent dans les deux directions, sans que l'une n'exclue l'autre, même si certaines politiques de cohésion

sociale semblent plus simples à articuler avec la culture.

Par ailleurs, la transversalité a beau être un concept « à la mode », la mise en valeur d'une démarche transversale n'est pas toujours revendiquée : cette démarche peut en effet être pratiquée au quotidien, sans être évaluée ; ou bien elle peut être assumée de manière paradoxale : une orientation peut être mise en valeur, masquant une partie non négligeable des autres actions menées. Il y a donc un enjeu de formalisation de cette pratique pour qu'elle puisse porter sur les seuls champs où elle est pertinente ; pour qu'elle puisse être structurante là où elle agit ; pour qu'elle puisse profiter, en outre, au fonctionnement interne des collectivités qui la pratiquent.

Plutôt que d'interroger l'orientation de la transversalité des politiques culturelles territoriales - vers l'attractivité ou la cohésion sociale, il apparaît ainsi plus intéressant aujourd'hui d'analyser les outils qui servent une démarche transversale, au regard des objectifs de cette dernière.

Dans ces conditions, la transversalité peut-elle réellement remplir les objectifs qu'on lui fixe (participer aux politiques sociales, dynamiser le tissu économique local, favoriser le rayonnement du territoire, moderniser les modes de management d'une collectivité, sécuriser les budgets de la culture,

etc.) sans évincer l'objectif premier des politiques culturelles – à savoir favoriser la création artistique et les

pratiques culturelles, soit au sein de la population, soit à destination de celle-ci ?

1) Typologie et facteurs explicatifs

a) Typologie des démarches transversales vers les politiques dites « sociales » ou d'attractivité

Le champ de cette étude a permis de faire émerger plusieurs formes de transversalité.

Trois champs sont souvent investis au croisement des politiques de cohésion sociale et des politiques culturelles :

- La politique éducative : alors que les DAC ont depuis longtemps pu être force de proposition pour participer à l'offre scolaire et périscolaire, plusieurs villes sont allées plus loin en structurant la dimension culturelle de cette offre, afin de la systématiser et de la diversifier en direction de publics jeunes et « captifs » via les contrats locaux d'éducation artistique (CLÉA) et culturelle par exemple. Cette dynamique est confortée par l'existence de projets éducatifs de territoire (PEDT) et par la réforme des rythmes scolaires.
- La politique de la ville : la politique de la ville, développée dans les quartiers depuis plus de trente ans, a permis des partenariats avec la culture : résidence d'artistes, avec un rôle social plus ou moins affirmé, ciblage des zones sensibles dans le montage

de partenariat avec des équipements culturels ou participation à la rénovation urbaine, par exemple.

- Le secteur socioculturel et de l'animation.

Quatre champs ont également favorisé des actions transversales entre la culture et des politiques d'attractivité :

- la valorisation de l'identité ou de « l'image culturelle », avec à terme, un enjeu d'attractivité touristique local et/ou national voire international : derrière la création d'un équipement culturel ou d'un événement, l'enjeu est alors d'infléchir, de créer ou de renouveler l'image que peut avoir une ville, afin, entre autres, d'y attirer un tourisme nouveau et régulier (marketing territorial).
- la structuration de filières économiques, en lien avec la direction du développement économique. Les filières cinématographiques audiovisuelles sont souvent l'objet de ces politiques. Cette politique peut également aboutir à la mise en place de « villes créatives » autour de clusters et d'incubateurs, en lien avec des centres de formations dédiés.
- le développement urbain : la culture peut intervenir en matière d'urbanisme : classiquement, en inscrivant des œuvres d'art dans l'espace public avec le 1%

artistique ou lors de l'élaboration du PLU par la construction d'ouvrages d'art - architecture de pointe par exemple. Les DAC peuvent également, et de manière plus originale, intervenir lors de la conception des espaces urbains, afin d'en accroître le « sens » selon une perspective complétant celle des urbanistes.

- le développement d'une politique de rayonnement international: les DAC peuvent dans ce cas travailler avec la direction des relations internationales pour mettre en place des partenariats de coopération décentralisée.

La plupart des villes qui ont développé des projets culturels mobilisant d'autres politiques publiques locales, dans une logique de transversalité, ne choisissent pas une « orientation » unique et irrévocable vers la cohésion sociale ou l'attractivité. Ces deux approches sont rarement exclusives l'une de l'autre, et sont souvent menées en parallèle à travers différents projets. Certains projets ou démarches peuvent même chercher à atteindre ces deux objectifs simultanément.

- b) Certains facteurs expliquent un recours plus fréquent des collectivités à des actions orientées vers la cohésion sociale.

S'il est vrai que, depuis plusieurs années, les grandes agglomérations se sont activement engagées dans la valorisation de leurs politiques culturelles à des fins de rayonnement et d'attractivité économique et touristique, on observe toutefois que les projets

culturels au service de la cohésion et du lien social demeurent plus fréquents au sein des territoires. Plusieurs explications peuvent être avancées, au regard des pratiques observées :

- l'objectif de cohésion sociale peut apparaître plus ancien et plus légitime, comme une raison d'être du service public local: de nombreuses politiques publiques et compétences organisées par les collectivités territoriales sont en effet étroitement liées à cette notion (éducation, petite enfance, jeunesse, action sociale, vie associative, politique de la ville, logement), en lien également avec les notions de publics et d'usagers. La politique de la ville a, par exemple, permis l'émergence de projets transversaux originaux comme la Charte de coopération culturelle à Lyon ou les Quartiers créatifs lors de Marseille 2013, Capitale européenne de la culture. A l'inverse, l'attractivité et le rayonnement ne semblaient pas constituer « par nature » une mission de service public, mais plutôt un objectif secondaire au service du développement local ;
- en outre, les politiques d'attractivité et de rayonnement ne peuvent être menées que par un nombre restreint de collectivités - les grandes villes et intercommunalités notamment.

c) Plusieurs éléments du contexte local expliquent l'intensité variable des actions transversales initiées par les politiques culturelles

D'une ville à l'autre, l'intensité avec laquelle ces politiques sont menées varie. Elle s'explique souvent par des facteurs locaux.

Certains d'entre eux sont particulièrement propices au rapprochement du social et de la culture. La vitalité du secteur associatif, l'implantation des acteurs de l'éducation populaire et le maillage existant en structures socioculturelles peuvent contribuer au rapprochement du culturel et du socioculturel. Les exemples de Brest, Bordeaux ou Toulouse, qui s'appuient sur ce type de réseau, l'illustrent bien.

Il existe également des facteurs expliquant la facilité plus ou moins grande avec laquelle la culture peut se rapprocher des politiques d'attractivité : la présence d'un tissu d'écoles et/ou d'un bassin d'entreprises participant des « industries culturelles » (cinéma, vidéo, média, musique enregistrée, livre) et des « activités créatives » (mode, design, architecture, publicité), conditionne fortement le succès de quartiers créatifs.

2) Le périmètre de la transversalité et sa pertinence

a) Tous les pans de politique culturelle ne peuvent être concernés par ces démarches transversales, au risque de détourner cette politique de ses enjeux premiers.

La transversalité peut servir les objectifs premiers de la politique culturelle, accompagner et diffuser la création artistique et les pratiques culturelles. Toutefois, elle reste un outil et non une fin en soi et n'est donc pas pertinente « partout, tout le temps ». Elle ne peut être mobilisée sans un projet politique fort.

Cela est d'autant plus vrai que les directions des affaires culturelles (DAC) ont tendance à se structurer et à se professionnaliser fortement depuis plusieurs décennies. Ce mouvement, globalement positif, leur permet de sécuriser leur avenir, de systématiser leurs méthodes, de les comparer et de crédibiliser leur capacité à mener des projets d'ampleur. Mais, comme d'autres, voire plus que d'autres directions, elles doivent conserver une certaine marge de manœuvre pour se permettre de repérer des porteurs de projets originaux. Elles doivent en outre distinguer les projets qu'elles peuvent continuer à piloter avec un apport de compétences extérieures, et ceux sur lesquels elles peuvent intervenir en « productrices » de services que les autres directions ne peuvent produire. Sans cette précaution, les directions des affaires culturelles risquent sinon d'être instrumentalisées et de perdre leur spécificité. Ce peut être le cas sur des projets d'aménagement ou de « quartiers créatifs » au sein desquels les DAC peuvent être considérées comme des faire-valoir, avec, en retour, le risque que ces dernières se retirent des projets pour se replier sur leur cœur de métier.

- Outils/bonnes pratiques :
 - Pour identifier les projets transversaux, les DAC peuvent disposer d'outils d'analyse de l'environnement pour mener ces projets : identification des acteurs culturels ou artistiques pertinents, cartographie des besoins culturels du territoire en fonction des pratiques, connaissances juridiques et administratives propres à leur secteur.
- b) Dans ce contexte, le positionnement des collectivités concernées peut devenir problématique.

Le positionnement des villes ayant une approche transversale de la politique culturelle peut également poser question. Certaines villes, en raison des projets menés et de la communication faite autour de ces projets, sont en effet rapidement « cataloguées » comme ayant favorisé soit l'attractivité touristique, soit la cohésion sociale. Le refus constant de cette catégorisation, ressorti des entretiens, révèle la difficulté qu'ont les collectivités concernées à assumer leur choix en la matière. Il peut ainsi exister un décalage entre ce qui est affiché – parfois très clairement, et notamment par les élus, et la réalité de ce qui est fait par les services.

Les villes souhaitant mener ce type de projets transversaux doivent être en mesure d'identifier l'échelon (communal ou intercommunal) le plus pertinent. En effet, la répartition est parfois peu lisible entre le rôle que peuvent jouer les villes et

l'intercommunalité. Les villes sont promptes à « défendre » la pertinence des politiques qu'elles mènent : parce qu'elles sont les premières à les avoir mises en place ; parce qu'elles possèdent encore la plupart des outils de terrain les plus lourds à gérer pour faire de la politique culturelle « de fond » (lecture publique, enseignements artistiques, accompagnement des pratiques amateurs, ...) - politique qui ne pourrait se faire sans proximité ; mais également, pour des raisons politiques, ce secteur étant parfois la « chasse gardée » d'un élu qui souhaite y voir une incarnation de son volontarisme politique. De leur côté, les intercommunalités développent toujours plus de compétences « rayonnement » et « attractivité », ce qui les pousse parfois à se diriger vers cette orientation des politiques culturelles transversales. Le transfert à l'EPCI des politiques et équipements culturels d'intérêt communautaire, prévu par les lois favorisant l'intercommunalité, illustre cette tendance. A titre d'exemple, Metz métropole porte le projet de Centre Pompidou dans sa ville centre.

- Outils/bonnes pratiques

Il peut donc sembler pertinent de clarifier les positionnements afin d'éviter les effets de concurrence ou de cloisonnement. En effet, une politique d'attractivité détachée du terrain serait moins efficace. La Communauté d'agglomération de Plaine Commune a ainsi intégré les recommandations des DAC dans l'élaboration du contrat de

développement territorial Culture et création.

Il faut cependant se garder d'attribuer systématiquement la cohésion sociale aux villes, et l'attractivité aux intercommunalités. Les intercommunalités sont dotées d'équipements structurels - les médiathèques notamment - qui ne participent pas forcément d'une démarche de rayonnement et qui sont souvent mobilisées dans une démarche de cohésion sociale. Brest fournit un bon exemple de ce souci de clarification lorsque, dans leur document d'orientation des politiques culturelles, la ville et la métropole prennent soin de structurer la « métropole culturelle » en trois échelons : en fléchant les fonctions de rayonnement au niveau de l'agglomération - Brest Métropole Océane ; les fonctions d'agglomération à BMO également, mais sur un modèle coopératif et non intégré ; et les fonctions d'animation de quartiers aux communes.

3) Les enjeux internes d'une politique culturelle transversale

a) Enjeux de la formalisation d'une pratique déjà courante mais encore parcellaire

Même si la thématique de la transversalité est « à la mode », elle peut susciter des interrogations sur la pertinence de sa mise en œuvre ou de sa théorisation, voire une certaine méfiance. Ainsi, les acteurs culturels peuvent estimer « en faire sans avoir besoin de le dire », ou juger que la transversalité est une démarche

d'inspiration technocratique. Ceci explique en partie que la transversalité des politiques culturelles demeure parfois parcellaire ou fragmentée.

Il a donc un premier enjeu de formalisation de ces projets transversaux qui se justifie à plusieurs égards :

- tout d'abord, donner tout leur potentiel à ces projets, riches parce que justement transversaux. Ils n'auraient pas été aussi pertinents, voire n'auraient pas existé si une DAC seule les avait menés. La réforme des rythmes scolaires offre par exemple la possibilité aux villes de systématiser la dimension culturelle de leurs ateliers périscolaires. Ainsi la ville de Tourcoing a mis en place un CLÉA avec les villes de Roubaix et Wattrelos, afin de structurer l'offre culturelle scolaire et périscolaire ;
- ces projets peuvent également inciter les DAC à développer des compétences qu'elles n'avaient pas auparavant, au contact d'autres directions de la collectivité. La ville de Bordeaux s'est dotée d'un outil structurant pour définir ses orientations stratégiques : le PACTE (plan d'aménagement culturel territorial), réalisé par l'université, dont la fonction est d'objectiver, par des données démographiques et cartographiques, les nouveaux besoins et pratiques culturels des habitants. Si elle n'avait pas eu à répondre à des impératifs d'aménagement, la DAC n'aurait sans doute pas - ou dans une

moindre mesure, renforcé sa capacité d'analyse de l'offre culturelle de son territoire.

▪ Bonnes pratiques/outils :

Pour associer cette démarche, plusieurs outils sont à la disposition des DAC.

- Le benchmark, afin de s'enquérir des opportunités à réaliser, des écueils et des points forts de chaque démarche à mettre en place. Grenoble et Rennes, par exemple, soulignent les apports de cette approche. Cette démarche doit tenir compte des spécificités du territoire : ainsi, les suites à donner à une Capitale européenne de la culture doivent tenir compte de ses propres facteurs de réussite, et non chercher à reproduire un modèle qui a fonctionné ailleurs (Lille et Marseille).
- Les budgets partagés : il s'agit, quel que soit le pilote du projet transversal, d'élaborer un budget auquel toutes les directions impliquées participent. Aux Mureaux, par exemple, les directions abordent la négociation budgétaire avec une partie de leur budget déjà immobilisé sur les projets d'autres directions, qu'elles abondent.
- L'évaluation : elle permet de prévenir la crainte des élus, qui ne souhaitent pas toujours porter des politiques qu'ils ne maîtrisent pas intégralement. Alors qu'il est justement difficile de percevoir les effets et les retombées des politiques transversales, notamment parce qu'on ne les

associe pas à une seule direction, l'évaluation permet de donner des signes tangibles d'impact sur la vie des administrés. La charte de coopération culturelle de Lyon est ainsi évaluée tous les 18 mois selon différents critères : les efforts RH et budgétaires consacrés par les participants, ainsi que la quantité et qualité des partenariats par quartiers.

b) Préalables et conséquences de la transversalité dans l'organisation des collectivités qui la pratiquent

La transversalité peut donc être utilisée comme un outil au service de la collectivité concernée. Toutefois, la réalité de ce propos est en partie hypothéquée par l'organisation des DAC, parfois structurées en « râteau » - juxtaposition des équipements ou des disciplines artistiques. En l'état, certaines ne sont pas à même de porter ces projets et pour répondre aux défis de la transversalité.

Comment combiner alors des organisations sectorielles, gérant sur le fond des politiques précises et propres de manière verticale, et une démarche transversale suivant un objectif décroisé ? Certaines villes - souvent les plus grandes, passent par la restructuration de leur organigramme afin de réduire la tendance à la juxtaposition et la verticalité. L'émergence des « DGA culture », en lieu et place d'une direction de la culture, traduit ce mouvement. Au-delà du fait que cette organisation traduit l'importance de la place donnée à la culture au sein de ces collectivités,

elle permettrait en effet de favoriser une certaine souplesse au sein de ces DGA et d'inciter leurs services à interagir directement avec d'autres directions de la collectivité. On peut toutefois se demander si cette nouvelle organisation en DGA, en consacrant l'importance de la culture et en l'érigeant en « pôle » indépendant, ne favorise pas également un renfermement des services culturels sur eux-mêmes.

Enfin, il faut s'interroger sur la manière de créer les conditions de la transversalité, afin que plusieurs milieux professionnels distincts travaillent en collaboration. Cette question est d'autant plus prégnante que certains acteurs de projets transversaux soulignent l'existence de conflits de « culture-métier » récurrents entre agents de différentes directions, sans toutefois anticiper et développer des outils et méthodologies de résolution de ces conflits.

■ Bonnes pratiques/outils :

- la restructuration permettant l'intégration d'un service ou d'une direction dans un ensemble propice à l'action transversale. L'intégration de la direction de l'animation socioculturelle à la DGA Culture à Toulouse en fournit un bon exemple, à condition de parer au risque décrit plus haut, celui de constituer une direction centrée autour de la transversalité, et fermée sur d'autres politiques extérieures.
- Il est également possible de créer des postes de chargés de mission, voire

un service dédié à la gestion de projets transversaux. Ils sont alors les interlocuteurs privilégiés des autres directions et sont en mesure de faire le lien avec ce qui se passe au sein de leur DAC. Un service « culture animation » à Brest avec 7 chargés de projet dédiés à des pratiques artistiques différentes.

- La création de portefeuilles élargis ou transversaux pour les élus est également une possibilité, afin d'éviter les conflits entre élus qui souhaitent garder la maîtrise de leur délégation. Ainsi, à Grenoble lors du précédent mandat municipal, il avait été envisagé que l'élue adjointe à la culture soit également en charge de l'éducation populaire pour renforcer la perméabilité et les coopérations entre acteurs culturels et socioculturels.
 - Enfin, il est possible d'anticiper les incompréhensions entre des cultures-métier différentes, avec la mise en place d'outils de management adéquats : journées de séminaire dédiées avec débat public, afin que les avis et les divergences s'expriment. Ces démarches peuvent être accompagnées : l'OPC a ainsi aidé la ville de Toulouse à faire travailler conjointement des acteurs culturels et socioculturels sur leurs représentations réciproques et à leur faire clarifier les enjeux de cette coopération.
- c) La « bonne » temporalité de la transversalité

Ancrer la transversalité dans la durée peut être pertinent pour certains

projets : cela permet de leur donner une autre dimension. Le « passeport pour l'art » de la ville de Toulouse a notamment été pensé de manière pérenne pour toucher un public de masse de manière systématique.

- Bonnes pratiques/outils :

La temporalité de l'évènementiel se prête assez bien à la transversalité, en raison de son caractère de « projet ». Elle permet une mobilisation de moyen-terme des équipes, qui peut être ré-impulsée périodiquement. Depuis que l'on observe une certaine pérennisation de l'évènementiel (Les Allumés à Nantes, devenus Fin de Siècle et ayant investi le Lieu Unique depuis 2000 ; les éditions triennales de Lille3000), ces projets ont tendance à s'inscrire dans le temps et structurer l'offre du territoire.

4) Les conséquences externes d'une politique culturelle transversale

a) L'organisation du rapport avec les acteurs culturels (associations et établissements culturels)

L'absence d'un réseau dense d'acteurs sur le territoire hypothèque en partie la réussite des projets transversaux. Pour structurer ce type de projets de manière pertinente, il faut en outre bien connaître ses partenaires et clarifier les relations avec eux, afin de préserver la dimension culturelle portée par les DAC.

- Bonnes pratiques/outils :

- Développer des outils de connaissance et de fédération du terrain pour faire émerger les idées et besoins de la base et ne pas imposer aux partenaires une transversalité qu'ils ne comprennent pas. Cela peut passer par des « Assises de la culture », comme à Toulouse ou à Strasbourg notamment.

b) La question du portage

Dans ce contexte, la question du portage par la commune ou par des acteurs extérieurs des projets transversaux peut se poser. Il serait possible de privilégier le portage par les DAC, en raison de leur mission de service public, de leur expertise ou de leur capacité à fédérer et à mettre en réseau, et afin de permettre un meilleur « suivi » par les villes de leur projet. Mais le portage autonome de certains projets par des institutions extérieures permet également de contourner certaines contraintes juridiques et financières, et de dépasser certaines lenteurs que portent les collectivités dans leur fonctionnement classique.

- Bonnes pratiques/outils :

- Afin d'établir un suivi effectif des partenaires, une solution consiste à formaliser les relations pour qu'un pilotage ou un suivi par les DAC reste possible. Cela peut être difficile à mettre en place selon les cultures professionnelles, toutes les directions, les associations et les équipements ne réagissant pas de manière

favorable à la signature de contrats d'objectifs, même non contraignants. La formalisation permet aussi de faire durer les projets transversaux au-delà de leurs initiateurs.

- La démarche contractuelle et ses outils doivent également être enrichis par la prise en compte des spécificités locales afin d'éviter la trop grande neutralité des dispositifs nationaux.