

\ Financements publics de la culture et réforme territoriale

Article de Philippe Teillet

Maître de conférences en science politique

Institut d'Études Politiques de Grenoble – PACTE CNRS

La réalisation, à l'initiative du Ministère de la Culture et de la Communication (DGCA), d'une enquête sur les financements publics de la culture en 2008, confiée à quatre agences culturelles régionales, est une étape importante dans le travail d'observation de la territorialisation des politiques culturelles. Si elle s'inscrit dans la continuité d'études antérieures concernant les dépenses culturelles publiques¹, sa dimension interrégionale souligne à la fois la nécessité de travaux comparatifs, tout en renonçant à la perspective de produire des globalisations et encore moins des moyennes nationales. Les contextes régionaux, sans pouvoir revendiquer une absolue singularité, sont aujourd'hui suffisamment déterminants pour appeler des études fines des ressemblances, mais aussi des dissemblances, existant entre des régions pouvant, selon divers critères, être considérées comme différentes ou, au contraire, proches.

Plus encore, la livraison de cette étude dans le contexte d'un chantier de réformes territoriales et de relance de la décentralisation, apporte des éléments de connaissances susceptibles de nourrir tant les débats au sein des arènes politiques que les échanges lors des nombreux forums, colloques et journées qui, tout au long des années, rassemblent à différentes échelles les acteurs des politiques culturelles.

Reste que, par leur technicité, les enquêtes sur les financements publics ne sont pas des outils aisément assimilables et, pour ce motif, susceptibles d'être facilement mobilisés pour aider la prise de décisions. En outre, le recours aux chiffres, tableaux et statistiques, ne signifie pas non plus l'abandon du terrain politique. L'analyse des financements publics est en effet devenue une affaire technique (fiabilité, comparabilité des données) mais aussi politique dans la mesure où les chiffres produits peuvent être « mis en scène », choisis pour servir une cause politique, régler des rapports entre collectivités, voire entre services, ou déjouer les aléas également politiques qui pourraient résulter de leur publication « brute ». L'histoire des travaux et réflexions sur les financements publics de la culture montre d'ailleurs très bien cette double dimension.

¹ Longtemps menées ou coordonnées par le DEPS (Ministère de la culture et de la communication), puis progressivement enrichies d'études régionales réalisées par différentes agences dont très tôt ARCADE en Paca.

Les financements publics de la culture, enjeux politiques

Chiffrer, mesurer ou comparer le niveau des financements culturels publics a servi trois principales causes politiques. La première avait pour objectif, par référence à un chiffre symbolique, de plaider pour la croissance de ces financements. En France, il semble que ce soit Jack Ralite qui ait vendu à Jean Vilar l'idée de faire du budget du ministère de la culture un symbole de la volonté de l'Etat en ce domaine. Toutefois, ceci ne se traduira par la revendication de 1% du budget de l'Etat consacré à la culture que lors de la préparation du VI^{ème} plan, en 1970. Cette demande s'effacera ensuite quelques temps avant de réapparaître portée par la gauche en 1978, et surtout en 1981, et fera un grand pas en avant lors de la préparation du budget de 1982 qui donnera au ministère de la culture l'occasion exceptionnelle du doublement de son budget (atteignant 0,75% du budget de l'Etat contre 0,47% en 1981). Progressivement, cet objectif s'avèrera assez consensuel, capable de fédérer droite et gauche. Le 1% sera atteint en 1993 (par le projet de loi de finances) et frôlera ce seuil au tournant des années 2000, avant que se diffuse la doctrine aujourd'hui dominante selon laquelle ce chiffre ne peut pas être un critère d'appréciation de la politique gouvernementale.

Au niveau européen, la campagne menée à l'initiative de Culture Action Europe, en 2005, *70 centimes pour la Culture*², avait pour objectif d'augmenter le budget culturel de l'UE en le faisant passer de 7 centimes, par citoyen et par an, à 70 centimes. Basée non plus sur l'effort culturel, mais sur le ratio de dépense par habitant (ressortissant européen), cette campagne s'est soldée pour la période 2007-2013 par une évolution du budget du programme culture porté à environ 13 centimes par citoyen et par an. Les 70 centimes visés par la campagne étaient bien sûr symboliques. Mais compte tenu des réductions voulues par le Conseil de l'Union européenne au cours des négociations et des pertes réellement essuyées par beaucoup d'autres programmes, la campagne *70 centimes pour la Culture* a sans aucun doute contribué à influencer le résultat final des négociations.

La deuxième cause politique à laquelle les travaux sur les financements publics ont contribué a consisté à montrer l'importance prise par les interventions des collectivités territoriales. L'évaluation des sommes qu'elles investissaient en ce domaine a en effet nourri les débats sur la décentralisation culturelle, qu'il s'agisse des rapports, voire des luttes, entre les différentes collectivités publiques, des changements intervenus dans le poids de chacune d'entre elles en matière de définition et de mise en œuvre de politiques publiques et, en l'occurrence, dans la reconnaissance progressive de la capacité des collectivités territoriales à produire des politiques culturelles. C'est ici, en simultanéité avec le rapport Rizzardo de 1990 sur la décentralisation culturelle, que la révélation d'une quasi égalité entre financements nationaux et locaux mais surtout d'un doublement des budgets des villes par rapport à celui du ministère, a provoqué un véritable choc sur la perception du rôle des uns et des autres en matière culturelle. Dans ce cadre, ces chiffres ont progressivement contribué à la communication de villes culturellement dynamiques. Ils ont également eu un effet d'entraînement pour une forme de rattrapage de la part de celles qui avaient moins investi ce terrain. C'est ce qui a donné à ces enquêtes une dimension de plus en plus politiquement sensible quand la publication de résultats pouvait s'assimiler à celle d'un « top 50 », valorisant pour certaines collectivités, stigmatisant pour d'autres. Il semble pour ce motif que le ministère ait eu de plus en plus de difficultés à sortir des données mettant en cause l'image que les collectivités proposaient d'elles-mêmes, notamment quand, sur la seconde moitié des années 1990, les budgets culturels ont crû moins rapidement. Effets politiques aussi dans la mesure où ces données révélaient de fortes inégalités territoriales (économiques, sociales et démographiques, culturelles). Encore que ces révélations pouvaient paraître peu satisfaisantes. Les moyennes par catégorie ou sous-catégories de collectivités écrasant des situations encore plus contrastées et appelant des travaux plus territorialisés mais eux-mêmes plus sensibles aux réactions des acteurs territoriaux.

² <http://www.cultureactioneurope.org/lang-fr/advocate/70-cents-for-culture>

Enfin, le dernier enjeu politique servi par ces travaux sur les financements publics de la culture a été leur mobilisation par des acteurs culturels souhaitant pointer les retards de leurs territoires par rapport à d'autres jugés comparables. Il s'agissait dans ce cas de plaider pour un effort culturel plus important (part du budget culturel dans des budgets globaux), mais aussi, progressivement, de poser une question de répartition des moyens financiers publics dans une logique sous sectorielle : les crédits alloués au spectacle vivant sont-ils légitimes au regard de ceux attribués au patrimoine ? La situation des musiques actuelles est-elle juste comparativement à ce que recevaient les musiques dites « savantes » ? Les écarts de dotation entre le théâtre en salle et les arts de la rue sont-ils fondés ? La situation des arts plastiques et de la lecture publique, par exemple, est-elle satisfaisante ? Etc. Le problème des acteurs culturels étant, de ce point de vue, de ne pas être commanditaires de ces études et donc de se trouver placés en position principale de critiques plutôt que de coopérateurs. C'est ainsi d'ailleurs que sont nés au sein du milieu des musiques actuelles des dispositifs d'observation participative partagée permettant aux organisations de ce secteur de produire leurs propres données statistiques, dans des conditions à leurs yeux plus satisfaisantes.

Les financements publics de la culture, enjeux analytiques

Les travaux sur les dépenses culturelles publiques, par delà leurs usages politiques, ont aussi permis de porter un regard plus précis sur la décentralisation culturelle dans son ensemble, ainsi que sur les stratégies des collectivités territoriales en ce domaine.

Sur le premier point, les données établies par les enquêtes réalisées sous l'égide du ministère de la culture, principalement au cours des années 1990, ont permis de relativiser l'impact concret des scissions législatives de la décentralisation. La croissance des budgets culturels locaux a ainsi été observable dès avant les lois Defferre du début des années 1980, en particulier dans le cas des villes où la croissance s'était souvent remarquée après les municipales de 1977. De même, alors que les textes législatifs ont une portée générale, on a pu relever des écarts au sein des mêmes catégories de collectivités (par exemple en 1996 : écarts de 1 à 11 pour les régions ; de 1 à 17 pour les départements ; de 1 à 99 pour les communes de plus de 10 000 habitants ; de 1 à 4 pour les villes centre d'agglomération), avant de suivre d'une enquête à l'autre leur réduction progressive mais relative. Enfin, ces chiffres témoignaient, contre le principe officiel de l'acte I de la décentralisation du transfert de compétences par blocs, de la coproduction des politiques culturelles par tous les échelons de collectivités publiques, et donc d'un fort développement en ce domaine des financements (culturels) croisés. Dans un tel contexte, les différences entre types de collectivités territoriales s'avéraient insuffisantes pour connaître la réalité de leurs interventions. De même, la quasi absence de transferts de compétences culturelles a conduit les autorités locales à se saisir de la clause générale de compétences pour intervenir en l'absence de toute règle de répartition des responsabilités entre elles. Les enquêtes sur leurs dépenses ont alors permis d'observer différentes formes de régulation de leurs rapports, souvent implicites. Les unes ont consisté à se doter de champs d'intervention distinctifs (l'orientation patrimoniale des départements, les préférences des régions pour le spectacle vivant, grossièrement et entre autres). Elles ont également mis à jour une pluralité de modèles d'intervention pour les mêmes catégories de collectivités, comme par exemple pour les communes de plus de 80 000 habitants réparties en 1996 entre quatre familles : les très grandes villes avec d'importantes dépenses de production artistique, les grandes villes mettant l'accent sur les fonctions de conservation et de diffusion, d'autres grandes villes où la formation artistique pèse fortement sur leurs dépenses culturelles et les villes de banlieues qui consacrent des parts importantes de leurs budgets à l'animation, l'administration et à la communication. Plus

récemment, l'étude menée par ARCADE en région Paca³ sur les dépenses des établissements publics de coopération intercommunale, a aussi révélé des stratégies culturelles fortement différenciées. Mais ces enquêtes ont également montré (à législation constante) des convergences progressives entre les politiques menées par des collectivités comparables. On peut d'ailleurs se demander quelle est la part de responsabilité de ces travaux dans l'accord qui s'est établi entre collectivités sur le périmètre de leurs interventions culturelles, ainsi que sur des types d'intervention. La méthode comparative et la publication des résultats de ces enquêtes ont-ils favorisé le mimétisme des pratiques et des politiques ? En outre, alors que la décentralisation semblait permettre la municipalisation des politiques culturelles, ces enquêtes rendaient compte aussi du rôle déterminant des orientations nationales dans la fabrication des choix locaux (reprise des objectifs et critères de la politique ministérielle, importance du financement local des établissements sous label étatique). Eléments plus récents des débats sur la décentralisation, la montée en puissance des structures intercommunales (avec des niveaux et des champs d'intervention encore fortement différenciés), d'un côté, et la contraction des budgets, du moins leur stagnation (en particulier s'agissant des dépenses de fonctionnement des départements), de l'autre, se sont aussi lus à travers les différentes enquêtes réalisées en région sur les dépenses culturelles publiques. Enfin, ces travaux ont aussi mis en valeur les effets des cycles électoraux sur les choix culturels budgétaires quitte parfois à limiter la possibilité de comparer dans le temps les résultats de ces études.

Sur le second point, concernant la lecture des stratégies territoriales de politiques culturelles, les enquêtes sur les dépenses publiques pour la culture ont permis d'abord de montrer que les logiques partisanes (l'étiquette politique des équipes au pouvoir) avaient moins d'impact sur ces politiques que la différenciation des collectivités selon des caractéristiques sociodémographiques et spatiales (villes centres, périphériques, communes rurales, etc.). Elles ont témoigné ensuite du type de rapport qui se construisait, à travers le financement de la vie culturelle, entre autorités publiques et sociétés locales (quand la gestion directe est préférée à la subvention ou l'inverse). Si les logiques partisanes sont difficiles à lire à partir de la structure des dépenses culturelles, l'impact des calendriers électoraux a en revanche bien été mis en valeur. C'est notamment ce que montrait l'étude du DEPS à propos des financements réalisés en 2006 et plus précisément des investissements : « les premières années du mandat, les investissements sont faibles car il s'agit d'une période de conception et de définition des projets par les équipes municipales nouvellement élues ; à mesure de leur mise en œuvre effective, les dépenses d'investissement progressent pour culminer dans les dernières années du mandat ». La précision croissante apportée à la mesure de ces financements et de leurs évolutions a enfin permis d'ajouter à l'indicateur « effort culturel » (la part du budget culturel par rapport au budget global), qui déjà relativisait les montants bruts de dépenses, celui de l'euro dépensé par habitant. De cette façon, les efforts consentis dans des territoires moins peuplés et généralement moins riches, apparaissent parfois comparables à ceux de collectivités disposant de ressources plus importantes.

Mais au final, les enjeux politiques et analytiques se rejoignent fréquemment. D'abord parce que ces chiffres publiés sont une façon de rendre compte des choix effectués par les autorités publiques, un élément favorisant la transparence des décisions, ensuite, parce qu'ils constituent des éléments d'informations précieux pour les débats à venir concernant la réforme de l'organisation territoriale et de la décentralisation. On pense ainsi à la perspective d'une répartition claire des responsabilités culturelles entre collectivités publiques qui constitue un véritable fantasme, au regard des intrications complexes révélées par ces enquêtes. A l'inverse, celles-ci plaident plutôt pour la mise en place des conditions permettant, via des concertations territoriales, de structurer et de rationaliser localement la coopération entre collectivités publiques.

³ http://www.arcade-paca.com/fileadmin/documents/permanents/ressources/etudes_obs/financements_2008/Intercommunalite_culturellePaca.pdf

Ce que révèle le dispositif interrégional d'observation des financements publics de la culture (2012)

Commençons par un détour littéraire. Pour qui a déjà entendu s'exprimer oralement l'écrivain Patrick Modiano, le contraste est toujours saisissant entre la clarté de son écriture et la confusion de ses propos. Les phrases s'emmêlent sans se terminer, s'emboîtent comme pour reprendre ce que la précédente n'a pu réaliser, se surajoutent dans la perspective généralement vaine d'exprimer par accumulation et encerclement, ce que l'auteur veut partager. Patrick Modiano finit généralement par abandonner, renonçant à saisir par le verbe l'émotion et le souvenir qu'il veut communiquer, perdu dans le nœud de ses propres propos, échouant à qualifier ce qui manifestement restera indicible. En un soupir, il conclut souvent par cette expression : « enfin..., c'est très compliqué... ».

C'est la même impression qui peut naître de la lecture des résultats des enquêtes sur les dépenses culturelles publiques... C'est en effet très compliqué et bien souvent difficile à synthétiser, à résumer. En outre, au fur et à mesure du temps et de la succession de ces travaux, les méthodes se sont affinées, précisées, mais au risque de produire des résultats si nuancés qu'il est difficile d'en tirer quelques informations à la fois générales et vraies. En somme la photographie est de plus en plus nette mais la lisibilité des résultats s'en trouve réduite. On nous permettra de suggérer que la mise en débat de ces enquêtes en petits séminaires impliquant tant leurs producteurs que commanditaires et surtout les représentants des milieux culturels régionaux sera sans doute une bonne façon d'en dégager progressivement les éléments les plus utiles pour de futures décisions.

Cette étude a donc, nous l'avons dit, le double mérite de sa dimension inter régionale et de la capitalisation des outils méthodologiques expérimentés lors de précédents travaux. Signalons aussi quelques limites : l'analyse des données 2008 dans un contexte de crise financière aiguë depuis cette date (et dont les effets risquent d'être encore plus sensibles dans les années qui viennent) peut ne pas répondre aujourd'hui à toutes les questions des acteurs des politiques culturelles. Comme ce travail interrégional est une première, il manque des comparaisons dans le temps qui pourraient donner des tendances plus précises. Enfin, sans rechercher une improbable représentativité, les 4 régions étudiées ici résultent plus d'un choix de coopération que de la constitution d'un échantillon raisonné.

Les quelques points qui suivent sont les principaux enseignements que nous tirons de cette enquête. Il s'agit d'ailleurs plutôt d'un prélèvement relativement arbitraire, subjectif. D'autres lectures et lecteurs pourraient mettre l'accent sur des données que nous ne mentionnons pas et considérer comme d'un faible intérêt celles que nous soulignons ici.

- **Le poids variable des financeurs** : dans toutes les régions étudiées, les communes de plus de 10 000 habitants sont les premiers financeurs. Mais leur poids relatif varie d'un territoire à l'autre. Surtout, celui des régions, des départements, des EPCI ainsi que de l'Etat, varie sensiblement d'un territoire régional à l'autre. Les explications sont sans doute multiples (taille des villes, nombre de départements, richesse et population des territoires concernés, développement de la coopération intercommunale, etc.). On remarque surtout que si le volume des dépenses publiques distingue fortement ces régions (atteignant presque 900 millions d'euros en Paca et Rhône-Alpes pour moins du tiers de ce montant en Lorraine et surtout en Poitou-Charentes), ramenées en euros par habitant les dépenses montrent des écarts nettement moindres (de 126,1 à 185,2). Une certaine forme de régulation s'est donc produite pour atténuer les différences entre moyens mobilisés relativement à la population concernée.
- **Les transferts de crédits** : pour partie, financer la vie culturelle passe par des transferts de crédits entre collectivités publiques. Selon les régions étudiées, les transferts de crédits de fonctionnement représentent entre 2,3% et 3,5% de l'ensemble des dépenses culturelles,

Rhône-Alpes affiche près de 28 M€ de transferts. Si cette situation permet à certaines collectivités de soutenir des lieux ou des projets qui dépassent leurs seules capacités financières, elle les place aussi dans la dépendance d'autres financeurs qui peuvent à cette occasion exercer un contrôle sur les activités ainsi financées. Cette forme de « tutelle » introduit entre partenaires publics des mécanismes de dépendances qui peuvent contredire les principes de libre administration. Dans le même sens, un transfert peut signifier une convergence d'objectifs aussi bien que la capacité d'un financeur à imposer ses orientations sur les projets de la collectivité qu'il soutient. Elle peut renvoyer autant à une logique de coopération sur la base de projets partagés que témoigner de la réapparition de logiques de guichet. Les principaux émetteurs de ces crédits sont, par ordre d'importance, l'État dans les deux territoires régionaux Lorraine et Poitou-Charentes, et les départements dans les deux autres territoires, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Paca se distingue par un fonctionnement particulier des Intercommunalités qui transfèrent des volumes importants aux Villes (essentiellement vers des Villes de plus de 10 000 habitants pour l'organisation de manifestations intercommunales).

- **Le chef de filat** : notion ancienne mais aujourd'hui fortement débattue dans le cadre des travaux préparatoires aux prochains textes de lois sur la décentralisation (dits Acte III), être chef de file désigne la capacité d'une collectivité à exercer une forme de leadership⁴ dans la définition et la conduite d'une politique publique. La coopération de plusieurs partenaires débouche alors sur une organisation plus hiérarchisée dans laquelle l'un d'entre eux joue un rôle dominant. Si la décentralisation a jusqu'à présent plutôt consacré le principe inverse (hormis les cas de transferts de compétences expressément confiés à tel ou tel type de collectivité), la clarification des responsabilités conduit parfois à envisager la consécration de la notion de chef de file pour l'exercice de certaines compétences. Bien entendu, le problème qui se pose alors est de savoir quelle sera la collectivité désignée chef de file et sur quelles attributions. Sur ce point, on pourrait espérer que, de façon empirique, des chefs de file soient apparus en matière culturelle. Or, les enquêtes réalisées dans ces 4 régions montrent que tel n'est pas le cas. Il est en effet difficile de distinguer un chef de file, valable quels que soient les territoires et qui aurait en tous lieux une action prépondérante sur une ou plusieurs filières culturelles. Sans doute, les régions investissent plus fortement la filière Audiovisuel-Cinéma, les départements et l'État font des efforts plus soutenus pour le secteur Patrimoine-Architecture et les communes mettent plutôt l'accent sur le Livre et la Lecture en prenant aussi en charge le domaine dit « Pluridisciplinaire ». Mais ces inflexions sont loin de constituer de vraies responsabilités de chef de file et bien des domaines d'intervention n'indiquent aucune collectivité en position réellement dominante. Ceci augurant de difficultés certaines si les débats législatifs à venir s'orientaient vers la désignation de collectivités réellement chef de file dans différents domaines des politiques culturelles et expliquant à l'inverse qu'on se satisfasse ici d'une définition assez molle du chef de filat.
- **Les dépenses « hors fonction budgétaire culture »** : sur ce point encore, l'enquête peut apporter beaucoup aux réflexions concernant l'avenir des politiques culturelles. L'épuisement des sources intrinsèques de légitimation de ces politiques, la valorisation de leurs externalités positives, la prise de conscience des différentes retombées (sociales, économiques, écologiques...) des politiques publiques mises en œuvre en matière culturelle invitent de plus en plus à envisager l'action publique territoriale en transversalité (non seulement entre disciplines artistiques, mais aussi selon des logiques intersectorielles –

⁴ Les textes de loi relatifs à la décentralisation en débat à l'automne 2013 donnent du « chef de filat » une dimension plus modeste de coordination et d'organisation pour déterminer les modalités de l'action commune des collectivités. On serait alors loin d'un chef de file fixant et imposant un cadre d'action aux autres collectivités.

culture / économie, par exemple -, voire en concevant ces politiques spécifiques par rapport à la stratégie globale d'une collectivité publique sur son territoire). En outre, d'autres politiques publiques (sociales, éducatives, économiques, environnementales, de développement, etc.) peuvent avoir des effets sur les questions culturelles. Tout ceci invite donc à rechercher au-delà des dépenses assurées au titre des politiques culturelles, des dépenses culturelles relevant d'autres politiques. C'est ce à quoi répond la collecte des dépenses hors fonction budgétaire dédiée à la culture. Ces dépenses culturelles correspondent à différents types de services et de politique, notamment : politique de la ville/habitat, aménagement du territoire, éducation, emploi, tourisme, formation professionnelle. Ces dépenses représentent 10,5 M€ pour Poitou-Charentes et 22,8 M€ pour Paca. Si l'on cumule ces dépenses, elles représentent respectivement 4,3% et 2,5% des financements publics collectés.

- **La situation des communes de moins de 10 000 habitants** : le financement de la vie culturelle provient principalement de la minorité de grandes villes. C'est aussi sur leur territoire que se distribue la majorité des crédits venant d'autres collectivités. Reste que, en raison de leur nombre, la situation des communes de moins de 10 000 habitants doit être mieux connue. C'est ce que propose cette étude qui observe notamment que le poids du budget culture en fonctionnement y demeure assez proche de celui des grandes villes tout en étant inférieur d'environ 3 points. C'est en investissement que ce rapport marque le plus grand écart (de un à trois proportionnellement). La capacité d'investir semble ainsi corrélée à la taille de la Ville. Les Villes de moins de 10 000 habitants développent un effort culturel pour le fonctionnement par habitant de l'ordre de 50% de celui des Villes de plus de 10 000 habitants. L'étude des domaines soutenus montre une véritable répartition des rôles entre les secteurs suivant les échelles de proximité.
- **Au sein du focus réalisé à propos du spectacle vivant⁵**, nous relevons les éléments suivants : il s'agit d'abord de la place croissante que prennent les EPCI en ce domaine. Si, comme de façon plus générale en matière culturelle, la part des différents financeurs et donc des EPCI, varie d'une région à l'autre, leur émergence dans le spectacle vivant renvoie sans doute pour partie au transfert d'établissements d'enseignement spécialisé, mais aussi à la volonté de mutualiser la gestion d'équipements existants ou projetés qui ont longtemps été l'apanage quasi exclusif des communes centres. Il reste à savoir si les EPCI s'ajouteront aux autres financeurs ou s'ils se substitueront progressivement, non seulement aux communes, mais aussi aux départements dont l'étude interrégionale montre les efforts importants qu'ils réalisent dans le spectacle vivant au regard de leur rôle plus général dans le financement de la culture.

Ensuite, l'étude rappelle la place dominante de l'opéra et du lyrique dans cette catégorie de dépenses (sauf en Poitou-Charentes), avec là encore de fortes variations dans les trois autres régions, comparativement aux domaines du théâtre et surtout de la danse. Un véritable chiasme existe par ailleurs entre les musiques dites « savantes » (orchestres, ensembles, festivals...) et les « musiques actuelles » dans la mesure où ces dernières sont le domaine du plus grand nombre d'opérateurs et du plus faible volume financier, alors que la situation inverse caractérise les musiques « savantes ».

Des observations proches apparaissent au sujet des financements croisés. Leur importance en matière culturelle ne doit pas cacher le fait que la majorité des opérateurs (entre 48% et 61% selon les régions) ne sont financés que par un seul échelon tout en ne représentant qu'entre 6% et 16% des financements. Plus rares sont les opérateurs bénéficiant du soutien de 3 ou 4 financeurs mais ils obtiennent alors des financements nettement plus élevés.

⁵ Nous n'évoquerons pas ici l'autre focus réalisé sur les arts visuels.

Enfin, dans le cadre d'une nouvelle relance de la décentralisation et d'interrogations récurrentes sur le devenir de l'action étatique (et en particulier des moyens financiers mis à sa disposition), les observations réalisées quant au rôle de l'Etat dans le financement du spectacle vivant méritent d'être soulignées. Nous retiendrons que si les financements étatiques se concentrent sans surprise sur les structures auxquelles il assure un label, il s'agit en majeure partie des établissements de formation et d'enseignement, que sont les CRR, CRD, CRCI et les établissements d'enseignement supérieur (de 78% à 88% des crédits d'Etat avec le ratio le plus élevé en Rhône-Alpes du fait de la présence du CNSMD). Surtout, une forte liaison apparaît entre les financements émanant des collectivités territoriales et les structures dotées d'un label d'Etat. Est-ce le signe d'une adhésion, voire d'une dépendance des autorités locales vis-à-vis des normes d'excellences certifiées par l'Etat ou plutôt de leur souci de s'assurer de cette façon le financement durable d'une partie de l'offre culturelle locale par les crédits ministériels ?

Comment l'organisation territoriale redéfinit-elle les politiques publiques de la culture ?

L'impact de la dernière (2010) réforme des collectivités territoriales sur les politiques culturelles ou sur tel ou tel secteur de ces politiques, est une question régulièrement posée aux chercheurs et experts spécialistes de ce domaine. Celle qui se profile en cette fin d'année 2013 invite, à partir du dernier texte entré en vigueur, à identifier toutes les difficultés rendant quasi impossible la production d'une réponse à peu près solide à de telles questions. La réforme de 2010 a connu, dans ses différentes dispositions, une mise en œuvre différée, ce qui a retardé le temps de l'observation des premiers impacts. Elle comprenait comme c'est souvent le cas, des dispositions processuelles, comme celles concernant les schémas d'organisation des compétences et de mutualisation des services (départements – régions) ou les schémas directeurs de mutualisation des services au sein du bloc local. Autrement dit, elle imposait moins un contenu qu'elle ne créait des procédures pour adopter des mesures dont le sens serait ultérieurement défini. Le contenu de cette dernière réforme, enfin, a été soumis à des aléas politiques (annulation d'une importante disposition : la création du conseiller territorial qui devait remplacer les conseillers généraux et régionaux). Pour la réforme à venir, dite Acte III (voire IV), son contenu était au moment de la présentation de l'étude interrégionale, non défini. Le projet de loi initialement présenté a été retiré en avril 2013 pour revenir sous la forme de trois textes distincts. Passant devant les assemblées parlementaires, notamment au Sénat qui a vocation à représenter les collectivités territoriales, ces textes ont été abondamment débattus, modifiés, pris dans des jeux de négociations complexes en particulier entre groupes dont nombre de membres sont issus de la majorité parlementaire ainsi divisée entre intérêts territoriaux distincts. Si les questions culturelles n'ont pas été cette fois expressément placées au cœur de certains débats (à la différence des négociations préalables à la loi du 16 décembre 2010, où la culture avait été visée par des dispositions dérogatoires de façon à maintenir les possibilités d'intervention en ce domaine de toutes les collectivités).

Plusieurs enseignements peuvent toutefois être tirés des réformes passées. D'abord, à rebours de l'idée selon laquelle les textes de loi imposeraient d'eux-mêmes des situations nouvelles, l'expérience montre le rôle important de la volonté et du jeu politiques pour anticiper des réformes législatives ou les traduire de façon différenciées d'un territoire à l'autre, voire pour ne donner aucune traduction concrète à des dispositions votées. Il arrive aussi que des dispositions législatives généralisent et imposent des pratiques existantes (cas notamment des schémas départementaux des enseignements artistiques créés en 2004). Enfin, la difficulté répétée à traiter dans ces réformes des questions de politiques culturelles montre que la multiplication des initiatives prises en ce domaine par les autorités locales a atteint une telle intensité qu'une réforme globale (nationale) et systématique semble impossible à réaliser.

Essai(s) de prospective

Face à une telle situation, sommes nous condamnés à ne pouvoir rien dire de ce qui nous attend ? Il est possible dans un premier temps de s'appuyer sur le travail de prospective réalisé sous l'égide du ministère de la culture et intitulé : *Culture Média 2030*⁶. Après avoir dégagé une trentaine de facteurs à prendre en considération pour imaginer l'avenir (contextes international et national, jeux d'acteurs, situation économiques et budgétaire, évolution des valeurs, etc.), cette étude prospective dessine quatre scénarios pour des politiques culturelles confrontées à ces mutations. Le premier est celui dit de « l'exception continuée » : les tendances lourdes des politiques culturelles sont sauvegardées avec toutefois certaines évolutions. Le deuxième, appelé le « marché culturel » est celui d'un affaiblissement du rôle des pouvoirs publics et de l'Etat en particulier, au profit des acteurs économiques. Le troisième, « l'impératif créatif », envisage que, « *Dans une compétition internationale toujours élevée, l'Union européenne lance un projet renouvelé de croissance durable articulant économie, culture, cohésion sociale et environnement afin de lutter contre une tendance au déclin relatif.* Enfin, le dernier scénario, « Culture d'identités » est celui au sein duquel, progressivement, l'identité devient le fondement des politiques culturelles tant au niveau européen que national et local, donc de façon plurielle. Quelle est alors la place des collectivités territoriales dans ces scénarios ? On est loin ici du rapport commandé à Jérôme Bouët⁷ qui faisait du partenariat entre collectivités publiques son objet principal. Il faut chercher au cœur de chaque scénario de *Culture Média 2030* la situation possible des autorités locales. De façon générale, tous les scénarios évoquent une croissance du rôle des régions en matière culturelle, soit par de vastes transferts de compétences en provenance de l'Etat, soit par le développement d'une forte coopération avec les intercommunalités et plus précisément les structures métropolitaines. Ce rôle des régions va de pair avec une disparition des DRAC, clairement envisagée dans deux scénarios ou probable dans les autres. Cette évolution s'accompagne d'une différenciation accrue des situations régionales bénéficiant à celles disposant de métropoles et où des partenariats se nouent entre ces dernières et les autorités régionales. Enfin, les contenus des politiques culturelles, désormais fortement régionalisées, évoluent vers plus de pragmatisme et de transversalité et un soutien accru aux expressions identitaires (traditionnelles, régionales ou liées à des populations d'origine étrangère).

Mais l'hypothèse retenue dans ce travail de prospective (un vaste transfert de compétences vers principalement les régions) pose problème.

- D'abord, parce que, par le passé, la décentralisation culturelle ne s'est que très marginalement effectuée par des transferts de cette sorte et ce, pour des motifs qui sont toujours actifs. Les collectivités territoriales, en se fondant sur la clause générale de compétences, ont largement investi les activités dont cette étude envisage un transfert à venir (soutien à la création et à la diffusion). Donc si le rôle des régions devait se renforcer, le plus probable est que ce soit à nouveau selon des mécanismes plus politiques que législatifs. Ensuite, ces scénarios présentent un design territorial remarquablement clair avec l'émergence d'un ou deux échelons (régions, intercommunalités) nettement désignés. Depuis de nombreuses années des projets de réforme (concernant l'organisation territoriale dans son ensemble ou l'intercommunalité en particulier) affichent des ambitions de simplification et de lisibilité. Elles n'ont jamais survécu aux âpres négociations de la procédure législative. En effet, les diverses organisations d'élus débattent rudement du détail de ces textes et établissent de complexes compromis avec les gouvernements porteurs des projets de lois. Compromis qui ne peuvent être adoptés au final qu'en conservant

⁶ <http://www.culturemedias2030.culture.gouv.fr/>

⁷ Ministère de la culture et de la communication – Inspection générale des affaires culturelles, *21 propositions pour relancer le partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales dans le domaine culturel*, n° 2010-36, octobre 2010.

légèrement amendé l'empilement historiquement construit des découpages territoriaux. Dès lors, on ne sait par quel miracle les prochaines décennies verraient naître ce qui n'a jusqu'à présent jamais vu le jour : un étonnant jardin à la française renonçant en particulier aux héritages les plus anciens de notre structure territoriale, communes et départements.

- De même, l'évocation d'un soutien accru aux expressions identitaires semble envisager que ce soit le destin de toute politique culturelle territorialisée ou dite « de proximité ». C'est oublier que la décentralisation s'est plutôt traduite par une forme d'homogénéisation et de standardisation des politiques culturelles sur des références nationales voire internationales. Par ailleurs, la mondialisation des échanges culturels et les flux de population produit assez logiquement une déterritorialisation des formes symboliques que les financements culturels locaux ont abondamment accompagné.

En revanche, il semble effectivement probable que les écarts se creusent entre les situations des régions et que, en particulier, celles qui sont dotées de métropoles connaissent des évolutions que ne partageront pas les autres. De ce point de vue la création des structures de coopération intercommunales, les métropoles et pôles métropolitains, devra être regardée sous l'angle de leur coopération avec les régions correspondantes. Surtout, la possibilité de politiques culturelles, notamment régionales, plus nettement transversales correspond à des tendances déjà observables. Elle ne résulte pas seulement, comme le suggère ce travail de prospective, de la proximité entre acteurs et territoires visés, mais surtout de la plus forte articulation entre l'action culturelle et ce qui constitue les compétences principales des régions.

C'est pourquoi, dans un second temps, nous pouvons suggérer les perspectives suivantes en forme de prolongation des tendances actuellement observables :

- Il s'agit d'abord, contre l'idée d'une répartition de compétences culturelles entre les différents échelons d'intervention, du ***maintien d'une dimension polycentrique de ce domaine et, par conséquent, des financements croisés***. Toutefois, les transferts de charges ou la réduction des recettes peuvent affecter les capacités d'action des collectivités sur les domaines ne constituant pas des compétences obligatoires (cas actuellement des départements). Quel sera en outre le devenir des inégalités territoriales ? Seront-elles compensées par les intercommunalités culturelles ? Par ailleurs, des doutes sérieux existent quant à la possibilité de mettre en œuvre des formes de chef de file en matière culturelle. La situation observée dans les 4 régions étudiées, on l'a vu, ne plaide pas en ce sens. Un accord sur le principe peut exister au sein des milieux culturels, mais passé ce consensus superficiel, il est probable qu'il y aura moins de convergences quand il s'agira de définir la collectivité chef de file et les domaines où cette responsabilité s'exercera. On peut néanmoins suggérer que les régions pourraient prendre plus particulièrement en charge les fonctions d'expertise et de concertation, le soutien à une approche plus transversale, intersectorielle des questions culturelles. Aux départements pourraient revenir d'assurer une certaine solidarité pour les territoires les plus démunis et de suivre plus particulièrement les questions patrimoniales. Aux communes, les questions de formation et le soutien aux émergences et à l'Etat la politique des labels et la définition de dispositifs de péréquations financières. Mais, rappelons-le, toute perspective de spécialisation et de désignation de collectivité chef de file en matière culturelle présente un haut degré d'incertitude...
- ***Le développement de l'intercommunalité culturelle***. La réforme actuellement en cours de la carte de la coopération intercommunale entraînera l'élargissement du nombre de communes acceptant de partager une part de leurs compétences culturelles effectives ou théoriques. Mais les logiques électorales privilégient toujours l'échelon communal et la

faculté des délégués intercommunautaires à être d'abord des élus communaux, représentant les intérêts de leurs communes et recherchant pour elles la possibilité de capter des ressources intercommunales. Les perspectives d'une élection directe des instances intercommunales étant maintenant repoussées à l'après 2014, les logiques communales ont encore quelques années devant elles... En outre, les perspectives des futures métropoles, en particulier de celle de Paris, invitent à s'interroger sur le devenir des coopérations culturelles qui se sont développées au sein de certains territoires qui seraient à terme englobés dans ces nouvelles instances.

- **L'impact des contraintes budgétaires.** La fin de la taxe professionnelle, son « remplacement », fortement débattu, par la contribution économique territoriale, puis la mise en cause récente de cette dernière, plus précisément de la Contribution foncière des entreprises (moins dans son principe que s'agissant de ses montants), dans une période où les charges des collectivités territoriales s'accroissent en même temps que leurs recettes diminuent, constituent un contexte puissamment contraignant pour les politiques culturelles. Le statut généralement non obligatoire des dépenses en matière culturelle en fait un secteur particulièrement sensible à ce contexte. Mais il faut rappeler que le soutien au développement culturel reste une compétence partagée entre toutes les collectivités publiques⁸.
- Corrélativement, la forte propension à la légitimation des financements culturels publics par la prise en compte de la culture comme une ressource territoriale génératrice de revenus et d'emplois, augure d'une **place croissante des industries créatives et des logiques de territoires créatifs** dans la définition des futures politiques culturelles territoriales.
- **Le statut incertain de la concertation et de la participation citoyenne en ce domaine** : les aspirations à l'ouverture démocratique, participative, de la production des politiques culturelles, se sont heurtées jusqu'à aujourd'hui à une sourde résistance. Les dispositifs existants, certains spécifiques, d'autres non, ont eu des impacts plutôt faibles : Entretiens de Valois, Conférences territoriales du spectacle vivant, concertations régionales des musiques actuelles, les SOLIMA – circulaire du 31 août 2010. Par ailleurs, l'abandon des Pays – et corrélativement des conseils de développement qui devaient s'y créer – par la loi du 16 décembre 2010, le statut fragile des COREPS, la mise en oeuvre encore limitée des agendas 21 culture, sans évoquer le déficit démocratique des intercommunalités qui éloignent le pouvoir de décision des citoyens et le rendent relativement plus opaque que le pouvoir municipal, ne constituent pas un contexte favorable au développement du rôle des citoyens et des organisations de la société civile dans la définition des politiques culturelles. Il n'est pas garanti aujourd'hui que cette question connaisse d'importants développements dans le cadre de la réforme qui s'annonce.
- Pour terminer, rappelons que **les politiques culturelles ne se fabriquent pas uniquement par la succession de décisions politiques et l'allocation de ressources publiques**. A montants comparables, l'intervention des professionnels de la culture est bien plus déterminante. Leurs références culturelles ou artistiques, leurs positions à l'égard des questions de diversité culturelle, leur défense fréquente de la sectorisation des questions culturelles et à l'inverse,

⁸ Art L.1111.2 du Code Général des Collectivités territoriales : (les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence) *concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique.*

leurs fortes réserves à l'encontre de stratégies globales et d'une approche transversale des enjeux publics (notamment culturels), leurs attitudes à l'égard des enjeux du numérique sont des éléments essentiels, plus essentiels souvent que les montants des dépenses publiques, pour comprendre ce que sont et ce que seront les politiques culturelles.

L'avenir du financement culturel au vu des réformes françaises et des directives européennes

Le financement de la culture en France après la réforme des collectivités territoriales de 2010⁹

Les compétences attribuées à une catégorie de collectivités l'étaient, depuis la loi du 16 août 2010, par principe, à titre exclusif (prohibant ainsi l'intervention conjointe de collectivités appartenant à différentes catégories dans un même domaine). D'un point de vue formel, seule la commune continuait de bénéficier de la « clause générale de compétence ». Mais à titre exceptionnel, la loi indiquait que certaines compétences étaient, par nature, partagées entre plusieurs catégories de collectivités. Il en était ainsi de la culture, du sport et du tourisme. Cela étant, départements et régions pouvaient, par délibération spécialement motivée, se saisir de tout objet d'intérêt départemental et/ou régional pour lequel la loi n'avait donné compétence à aucune autre personne publique. Autrement dit, la même loi maintenait (sans le dire) la clause générale de compétence qu'elle prétendait par ailleurs supprimer !!! De ce point de vue, le rétablissement de cette clause dans les textes actuellement en débat vient clarifier la situation.

Par ailleurs, la délégation conventionnelle de compétences entre les différentes catégories de collectivités est appelée à se développer. Elle faisait déjà partie des dispositions prévues par la loi du 16 décembre 2010. Les textes actuellement en débat prévoient à la fois des conférences territoriales de l'action publique consacrées à l'exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et établissements publics, ainsi que l'aboutissement de ces conférences au travers de conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence (par exemple culturelle), prévoyant tant les objectifs qui lui seront donnés que les modalités de sa mise en œuvre.

L'encadrement juridique européen des aides d'Etat

C'est une question qui se pose aujourd'hui d'une façon technique et de ce point de vue inquiétante pour de nombreux acteurs des politiques culturelles, s'interrogeant sur les conditions du financement public de la culture et plus précisément sur la possibilité de continuer à verser ou à recevoir des subventions, de bénéficier de conventions ou de délégations de service public. Si elle se pose d'une façon technique, c'est qu'elle a été politiquement sous investie dans la mesure où un débat aurait pu être posé, notamment par les représentants français au sein des institutions européennes, sur le fait de ne pas considérer de façon particulière les questions culturelles et les organisations qui en traitent (ici assimilées à des Services Economiques d'Intérêt Général - SEIG), mais aussi par les acteurs des politiques culturelles en France qui se sont bien gardés de préciser ce que peut signifier un service public culturel, quels sont ses objectifs et ses valeurs (voir l'intervention de François Pouthier – Culture et Départements¹⁰). Faute de quoi, la Commission européenne était fondée à ne pas y trouver autre chose que de la vente de biens et de services culturels dont il n'est pas a priori certain qu'elle ne puisse pas être prise intégralement en charge par le marché.

Faute de ces deux débats politiques, c'est donc l'aspect technique qui a prévalu pour l'instant mais qui a été peu pris en compte au niveau local pour les raisons suivantes. La terminologie du droit des aides « d'État » a pu d'abord être mal interprétée, alors que ce concept recouvre toutes les aides publiques, y compris celle des collectivités territoriales (dont les mises à disposition de locaux ou de personnels) et les avantages fiscaux. Le rattachement, par le droit communautaire, du secteur culturel à la sphère des activités économiques, a été ensuite difficile à appréhender. Enfin, les professionnels de la culture s'étaient jusque là peu mobilisés ou de façon peu coordonnée, à l'inverse

⁹ Voir à ce sujet le document rédigé par Emmanuel Duru de l'ADCF dont nous tirons les principaux éléments figurant dans ce développement : <http://www.adcf.org/files/Note-AdCF-reforme-territoriale-08-02-2011.pdf>

¹⁰ http://s288351013.onlinehome.fr/index.php?option=com_content&view=article&id=151:contraintes-et-influences-du-droit-europeen-et-sa-traduction-en-droit-francais&catid=31:politiques-publiques&Itemid=12

des acteurs du monde social, et à l'exception des secteurs du cinéma et de l'audiovisuel dont l'appartenance à la sphère « économique » ne faisait pas débat et pour lesquels la notification des importants systèmes d'aides s'imposait à l'évidence.

Selon François Pouthier, ce débat a pris ces dernières années une actualité particulière¹¹. D'abord, en 2003 avec l'arrêt Altmark¹² de la Cour de Justice de la Communauté européenne, puis avec le « Paquet Monti-Kroes »¹³, ainsi que la Directive Services de 2006¹⁴ et sa « traduction » en droit français (Circulaire Fillon du 18 janvier 2010¹⁵ relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations notamment). Depuis la publication de cette circulaire, les acteurs culturels locaux ont une meilleure conscience des règles en vigueur, des cas de contentieux potentiels et des risques d'une forme de politique de l'autruche, liés au « pas vu pas pris ». Enfin, plus récemment, la position de la Commission européenne a été redéfinie avec le nouveau « Paquet Almunia »¹⁶ dont une première communication a été rendue le 20 décembre 2011. Il s'agit donc d'une question rendue ardue et complexe en raison d'un enchevêtrement de règles juridiques qui traduisent toutefois de véritables enjeux politiques pour l'action publique culturelle en Europe comme en France.

Retenons simplement les points suivants qui paraissent les plus importants au regard des montants les plus fréquents des financements culturels publics.

Le seuil dit « de minimis » correspond au seuil en dessous duquel les aides d'État versées aux associations (ou aux entreprises) ne sont pas considérées comme des aides d'État et ne donnent lieu à aucune réglementation particulière ni à aucun contrôle européen. La Commission européenne a en effet exempté les aides d'un montant maximum de 500 000 € par entreprise accordées sur une période de trois ans en compensation de la prestation de services d'intérêt économique général (SIEG). Une compensation de cet ordre est jugée non problématique car elle est trop faible pour affecter les échanges et la concurrence. Il en va de même (non considéré comme aide d'État), si les quatre conditions dégagées par l'arrêt Altmark sont réunies : acte officiel d'investissement (mandat) ; transparence des paramètres de calcul de la compensation ; nécessité et proportionnalité de la compensation ; attribution du SEIG à la suite d'une procédure de marché public ou financement du SEIG au coût du marché), alors la compensation n'est pas une aide d'État. Le paquet Almunia (et Barnier) précise en outre les conditions dans lesquelles les aides sont dispensées de déclaration préalable à la Commission. Le travail de celle-ci se limite dans ce cas à vérifier qu'il n'y a pas d'erreur manifeste dans l'appréciation. Sont concernées les compensations de service public qui n'excèdent pas 15 millions d'euros par an (hors secteur du transport), ainsi que les aides versées, quel que soit leur montant, "pour des services répondant à des besoins sociaux concernant les soins de santé et de longue durée, la garde d'enfants, l'accès et la réinsertion sur le marché du travail, le logement social et les soins et l'inclusion sociale des groupes vulnérables". Les Services Sociaux d'Intérêt Général (SSIG) échappent donc en grande partie aux obligations de notification si les obligations de service public sont bien définies et si le mandatement respecte tous les critères nécessaires.

Nous partageons donc les conclusions du rapport du Sénateur Vincent Eblé¹⁷ : « Globalement, la situation apparaît moins verrouillée que pourraient le laisser supposer certaines réactions exprimées sur le terrain. Mais la superposition des règles européennes et nationales, leur évolution et la récente

¹¹ idem

¹² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:226:0001:0002:FR:PDF>

¹³ <http://sieg.unblog.fr/glossaire/paquet/>

¹⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:376:0036:0068:fr:PDF>

¹⁵ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021712266>

¹⁶ <http://sieg.unblog.fr/paquet-almunia/>

¹⁷ Groupe de travail sur l'influence du droit communautaire sur le financement des services culturels par les collectivités territoriales Communication de M. Vincent Eblé, président Mercredi 4 avril 2012

prise de conscience de la nécessité de les appliquer pleinement, ont entraîné un risque d'insécurité juridique. Celui-ci a conduit à des réactions de prudence, par crainte de ne pas « être dans les clous », et parfois à une adaptation des procédures au-delà du nécessaire. » François Pouthier (Culture et Départements) confirme cette approche : « D'abord (...) les mesures du « Paquet Almunia » sont limitées ne seraient-ce que parce qu'elles ne s'appliquent qu'à des associations recevant plus de 500 000 € sur trois ans d'aides publiques cumulées, ce qui exclut bon nombre de structures d'économie sociale soutenues (compagnies artistiques, opérateurs culturels de proximité, événementiels à rayonnement local, ...). (...) D'autant que les Etats ont également loisir de faire appel à l'Article 107 3d du dernier Traité, qui considère que les aides publiques sont compatibles si elles sont destinées à promouvoir la culture sans altérer les conditions des échanges et de la concurrence en Europe ; en clair si aucun contentieux ne vient faire la preuve du contraire ».

Il semble que la véritable influence de ces dispositions se situe plutôt dans un sentiment d'insécurité juridique qui gagne les services des collectivités publiques (Etat et collectivités territoriales) et dont l'intensité n'est pas nécessairement liée aux risques réellement encourus. C'est alors, à la fois en fonction de ces risques et de ce sentiment d'insécurité, qu'on observe une tendance des organismes subventionneurs à regarder de plus près les missions confiées en contrepartie de subventions versées (à entrer ainsi dans une description détaillée, parfois à l'extrême, de ces missions) et le recours plus fréquent aux procédures d'appel d'offre, d'appels à projets, de marchés publics dans le domaine culturel et artistique.

Ceci peut inviter à un travail de formation et d'information des acteurs culturels de façon à mieux maîtriser ce cadre juridique des subventions désormais européanisé. Mais le risque étant ici d'être alors emporté par une approche des questions culturelles qui les mettrait aux normes des autres secteurs d'intervention. Une autre piste, moins banalisante et plus conforme à l'importance fréquemment attribuée aux enjeux culturels, serait de reprendre la dimension politique de cette question. Il s'agirait alors de mieux affirmer l'objet social des associations culturelles (pratiques culturelles, lien social, bénévolat, ...) et de reformuler l'objectif de ces politiques quant au respect de la dignité, de la diversité et des droits culturels des personnes¹⁸. Autant de valeurs qui fondent l'Union européenne et dont elle a pris l'engagement de les défendre, notamment dans le cadre de l'Unesco.

¹⁸ Voir sur ce point les nombreux travaux de Jean-Michel Lucas (Aka Doc. Kasimir Bisou), dont *Culture et développement durable. Il est temps d'organiser la palabre...*, Paris, éditions Irma, coll. Révolutic, 2012.