

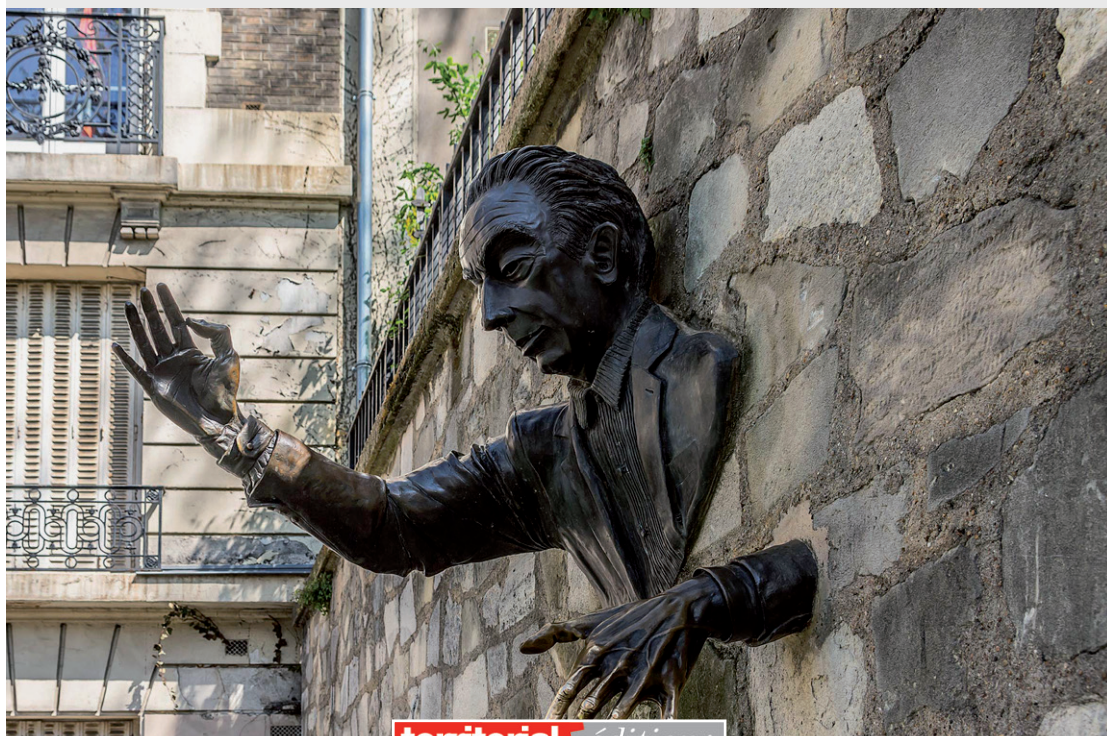
GUIDE DES ÉLUS

5^e édition

Guide de l'élu délégué à la culture

Marianne Csizmadia

Ancienne attachée de conservation du patrimoine



territorial éditions

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél.: 04 76 65 71 36 - Référence TDE 580A

Retrouvez tous nos ouvrages sur boutique.territorial.fr

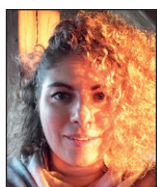
GUIDE DES ÉLUS

Guide de l' élu délégué à la culture

Face aux profondes mutations des politiques culturelles locales, le *Guide de l' élu délégué à la culture* offre aux décideurs territoriaux un cadre clair pour comprendre, structurer et piloter une politique culturelle communale ou intercommunale pertinente et durable. Conçu comme un véritable outil d'aide à la décision, cet ouvrage décrypte les acteurs, les enjeux et les champs d'intervention de l'action culturelle publique, en intégrant pleinement l'approche par les droits culturels.

Au-delà du cadre institutionnel et réglementaire, le guide accompagne les élus et cadres territoriaux dans toutes les étapes opérationnelles : élaboration d'une stratégie culturelle, gouvernance des projets, relations avec les partenaires institutionnels et opérateurs culturels, dispositifs de pilotage et méthodes d'évaluation. Il apporte des clés concrètes pour arbitrer, prioriser et justifier l'action publique, dans un contexte budgétaire contraint et marqué par les évolutions post-Covid.

Cette nouvelle édition, actualisée des derniers textes législatifs (dont la loi Robert pour les bibliothèques), enrichie d'exemples récents et d'outils d'évaluation renouvelés, se distingue par son approche transversale, pragmatique et directement mobilisable. Elle permet aux lecteurs de disposer d'une vision globale de leurs leviers d'action et de renforcer la cohérence, l'efficacité et la légitimité des politiques culturelles territoriales.



Diplômée d'un master en traduction de l'Inalco (Institut national des langues et civilisations orientales) et d'un master Manager territorial de l'IAE de Lille, **Marianne Csizmadia** entre dans les politiques publiques culturelles par la médiation. Forte de quinze ans d'expérience comme attachée de conservation, elle a exercé comme commissaire d'exposition, encadré des équipes de médiation et piloté des projets structurants en lecture publique, événementiel et droits culturels à l'échelle d'une intercommunalité de 200 000 habitants. C'est aujourd'hui par sa pratique artistique qu'elle nourrit et porte des projets culturels de territoire.

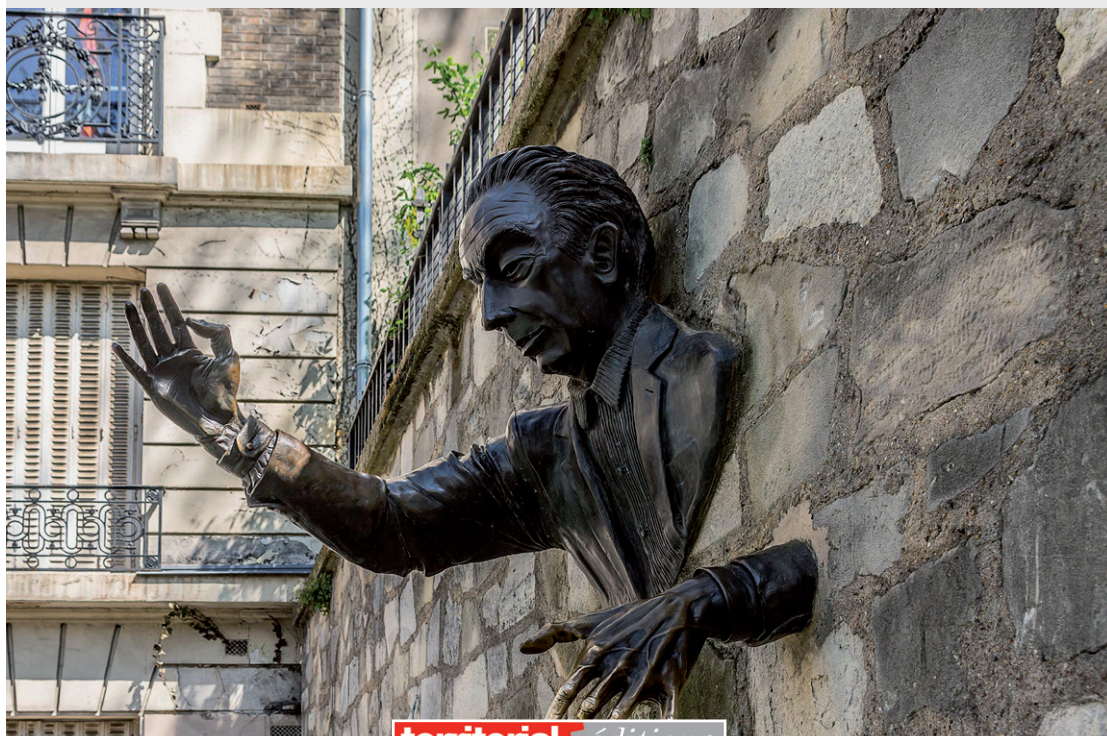
GUIDE DES ÉLUS

5^e édition

Guide de l'élu délégué à la culture

Marianne Csizmadia

Ancienne attachée de conservation du patrimoine



territorial éditions

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél.: 04 76 65 71 36 - Référence TDE 580A

Retrouvez tous nos ouvrages sur boutique.territorial.fr

**Vous souhaitez
nous contacter
à propos de votre ouvrage ?**

C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail** à :
service-client-editions@territorial.fr
en précisant l'objet de votre demande.
Pour connaître l'ensemble de nos publications,
rendez-vous sur notre boutique en ligne
boutique.territorial.fr

Avertissement de l'éditeur :

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur de recourir à un professionnel du droit.

Nous sommes vigilants concernant les autorisations de reproduction et indiquons systématiquement les sources des schémas, images, tableaux, etc.

Pour toute demande de modification, mise à jour ou suppression d'un élément au sein de cet ouvrage, merci de contacter les éditions Territorial.

Ce livre ne peut être reproduit ni utilisé à des fins d'entraînement de systèmes d'intelligence artificielle. La fouille de textes et de données est interdite conformément à l'article 4(3) de la Directive (UE) 2019/790.

 <p>DANGER LE PHOTOCOPIAGE TUE LE LIVRE</p>	<p>Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement la présente publication sans autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie. CFC 20, rue des Grands-Augustins 75006 Paris. Tél. : 01 44 07 47 70</p>
--	---



© Groupe Moniteur (Territorial Éditions), Gentilly

ISBN: 978-2-8186-2385-5

ISBN version numérique: 978-2-8186-2386-2

Imprimé par Neoprint, à Bourgoin-Jallieu (38) - Mai 2026

Dépôt légal à parution

Sommaire

Introduction

Entre post-COVID, baisse des financements et pluralité des acteurs, la culture, une politique publique en transitions	p.7
A - La culture, lieu du désir politique ou lien essentiel au sein de la cité ?.....	p.7
B - Existe-t-il une seule définition de la culture ?.....	p.9
C - L'exception culturelle française : héritage ou construction contemporaine ?.....	p.12
D - Plus d'un demi-siècle après Malraux, quel bilan ?.....	p.13
E - Le champ de la délégation à l'action culturelle.....	p.15

Partie 1

Le cadre d'action des politiques culturelles communales et intercommunales

Chapitre I

Les acteurs et le contexte d'intervention	p.19
A - Les compétences et un cadre législatif et réglementaire en évolution.....	p.19
1. Le patrimoine.....	p.22
2. Les bibliothèques et la lecture publique.....	p.26
3. La formation artistique.....	p.36
4. La création et la diffusion.....	p.41
5. Les musées.....	p.48
6. L'animation.....	p.50
B - Les acteurs et leur rôle.....	p.50
1. L'élu chargé de la culture.....	p.50
2. Le directeur des affaires culturelles.....	p.51
3. Les cadres de la filière culturelle territoriale.....	p.52
4. Les directeurs d'équipement culturel.....	p.55
5. L'intercommunalité culturelle.....	p.55
6. La direction régionale des affaires culturelles.....	p.56
7. Le département.....	p.58

8. La région.....	p.58
9. L'Europe.....	p.60
C - Le contexte financier.....	p.60

Chapitre II

Comprendre les enjeux par le prisme des droits culturels..... p.67

A - Les enjeux politiques (l'orientation « citoyen ») à l'heure des droits culturels.....	p.70
1. La culture comme politique publique.....	p.70
2. Les actions culturelles au service des autres politiques publiques et du projet stratégique global de la collectivité.....	p.75
B - Les enjeux stratégiques (l'orientation « usager ») : combiner les domaines et fonctions culturelles à des fins de coordination des actions.....	p.90
1. La traduction des axes politiques en stratégie culturelle.....	p.91
2. La concertation et la programmation.....	p.93
3. L'animation culturelle.....	p.95
C - Les enjeux tactiques ou opérationnels : redéfinir les modes d'intervention et les modes de travail entre les élus et les services.....	p.104
1. Contractualisation et conventions dans le domaine culturel.....	p.104
2. L'intercommunalité culturelle.....	p.106
3. Le partage des rôles entre les élus et les fonctionnaires dans le système culturel territorial.....	p.109

Chapitre III

Les champs d'intervention..... p.113

A - La mise en valeur du patrimoine.....	p.114
1. Le patrimoine local.....	p.114
2. Les archives municipales.....	p.115
B - La lecture publique.....	p.116
1. La lecture.....	p.116
2. La gratuité des bibliothèques.....	p.117
3. La fonction d'animation.....	p.118
C - L'enseignement artistique.....	p.119
1. L'éducation artistique en milieu scolaire.....	p.119
2. L'enseignement spécialisé de la musique.....	p.122
3. Les écoles d'arts plastiques.....	p.123
D - La dynamique des spectacles vivants.....	p.123
1. Définition.....	p.123
2. Le choix du lieu.....	p.124
E - Les musées et lieux d'exposition.....	p.127
F - Les actions et animations culturelles.....	p.128
1. La valorisation du territoire grâce aux artistes.....	p.129
2. La relation avec le public local.....	p.130
3. Les temps et l'offre culturelle.....	p.131
4. Jeunes et pratiques culturelles.....	p.132
5. L'animation culturelle.....	p.135

Partie 2

De l'élaboration à l'évaluation des politiques culturelles communales et intercommunales

Chapitre I

L'élaboration d'une politique culturelle communale et intercommunale	p.139
A - La formalisation d'orientations politiques	p.140
B - Le diagnostic	p.141
1. Le diagnostic externe	p.141
2. Le diagnostic interne	p.142
C - La détermination des options et des actions possibles	p.143
D - La fixation des priorités et le choix des actions	p.143
E - L'énonciation de la politique culturelle	p.144

Chapitre II

La gestion et le pilotage d'une politique culturelle communale et intercommunale	p.145
A - Les modes de gestion : la rénovation des instruments juridiques des services publics culturels locaux	p.145
B - Les modes d'organisation et les relations entre les acteurs culturels qui peuvent en découler	p.149
1. Naissance d'une fonction	p.150
2. L'indépendance des professionnels	p.151
C - Le pilotage de la politique culturelle communale et intercommunale	p.151
1. Le contrôle des réalisations	p.151
2. Le pilotage stratégique	p.152
3. Le pilotage politique	p.153

Chapitre III

L'évaluation d'une politique culturelle communale et intercommunale	p.155
A - L'évaluation des moyens mis en œuvre	p.156
B - L'évaluation des modes d'actions	p.157
C - L'évaluation des effets	p.158
D - Évaluer au prisme des droits culturels	p.162
1. Identité	p.162
2. Diversité	p.162
3. Patrimoine	p.163
4. Communautés	p.163
5. Participation	p.163
6. Éducation et formation	p.163
7. Information et communication	p.164
8. Coopération et gouvernance	p.164

Conclusion

La place aujourd'hui et demain de la politique culturelle communale et intercommunale dans le projet territorial	p.167
---	-------

Bibliographie	p.171
----------------------------	-------

Entre post-COVID, baisse des financements et pluralité des acteurs, la culture, une politique publique en transitions

« - [...] du nombre des villes imaginables il faut exclure celle dont les éléments s'additionnent sans un fil qui les relie, sans règle interne, perspective ou discours. Il en est des villes comme des rêves : tout ce qui est imaginable peut être rêvé mais le rêve le plus surprenant est un rébus qui dissimule un désir, ou une peur, son contraire. Les villes comme les rêves sont faites de désir et de peurs, même si le fil de leur discours est secret, leurs règles absurdes, leurs perspectives trompeuses ; et toute chose en cache une autre.

- Moi, je n'ai ni désirs ni peurs, dit le Khan, et mes rêves sont composés soit par mon esprit, soit par le hasard.

- Les villes aussi se croient l'œuvre de l'esprit ou du hasard mais ni l'un ni l'autre ne suffisent pour faire tenir leurs murs. Tu ne jouis pas d'une ville à cause de ses sept ou soixante-dix-sept merveilles, mais de la réponse qu'elle apporte à l'une de tes questions.

- Ou de la question qu'elle te pose, t'obligeant à répondre [...] »

Italo Calvino, *Les Villes Invisibles*, 1972

A - La culture, lieu du désir politique ou lien essentiel au sein de la cité ?

Comme le dit Marco Polo à Kublai Khan dans ce dialogue d'Italo Calvino, les villes ne sont pas des œuvres de l'esprit et du hasard. Le fonctionnement de nos collectivités et la complexité du déploiement des projets territoriaux ou de projets urbains nous le rappellent sans cesse.

Les changements sociétaux et internationaux majeurs que nous traversons – pandémie, conflits, pression budgétaire, urgence énergétique, climatique et économique – portent le débat public à se focaliser principalement sur les enjeux des transports, de l'emploi, des énergies, des migrations de population et des solidarités. En tant que politique publique, la culture n'en demeure pas moins le « *fil qui relie* », pour reprendre les termes d'Italo Calvino, voire bien plus. D'un point de vue électoral, certains élus ne s'y trompent pas : la culture peut contribuer à ce que l'on appelle communément aujourd'hui le storytelling : le lien qui permet de tisser le récit d'une histoire commune rassembleuse à l'échelle d'un territoire.

La crise sanitaire du COVID a sensiblement rebattu les cartes. Les espaces culturels ont été perçus, dans leur diversité, soit comme des rescapés maintenus en vie grâce à des aides financières substantielles, soit comme une ouverture et une respiration. En effet, entre 2020 et 2021, plus de 710 millions d'euros de crédits supplémentaires ont été mobilisés pour la culture (et jusqu'à 870 millions d'euros si l'on tient compte de la contribution exceptionnelle d'autres ministères)¹. Si ces financements concernent principalement des équipements nationaux et le soutien au secteur économique de la culture, ils illustrent aussi la fragilité structurelle du champ culturel à l'heure du recul financier de l'État.

Pourtant, lors des confinements successifs de 2020 et de 2021, si les Français ont été freinés dans certaines de leurs pratiques culturelles, ils en ont découvert d'autres. Portées principalement par les structures culturelles locales – les bibliothèques, les musées, les centres d'art –, des propositions de médiation « à distance » ont fleuri et soutenu les habitants au fil de la crise. Cela a contribué à révéler, une fois encore, l'importance des pratiques culturelles dans la sphère individuelle comme collective – et plus manifestement encore en période de crise.

De fait, la culture est un territoire hybride souvent mobilisé au prisme de l'attractivité d'un territoire autant que de l'éducation. Politique sociale, elle est aussi économique. Enjeu intime, elle s'exerce et divise aussi à l'échelle de la communauté nationale comme l'ont montré les débats au sujet de la parade d'ouverture des Jeux olympiques de 2024. Si certains responsables politiques y ont vu une « *honte woke* », d'autres y ont trouvé « *le meilleur de la France, le meilleur de nous-mêmes* »². Loin de ces déclarations officielles, 86 % des Français ont déclaré que la cérémonie était « *réussie* »³. Dans une société qui se polarise, il est évident que la culture devient un enjeu de valeurs, d'identité et un espace de lutte.

Au-delà de ces considérations et d'un point de vue plus systémique, les politiques culturelles ont été l'objet de plusieurs évolutions depuis, renforcées par la période post-crise sanitaire. De nouveaux textes de références ont pu être éprouvés au cours du mandat passé : la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté

1. *Le soutien spécifique de l'État au patrimoine pendant la crise sanitaire – Exercice 2020, 1^{er} semestre 2021, audit flash de septembre 2021, Cour des comptes* (<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2021-09/20210929-Audit-Flash-soutien-patrimoine.pdf>).

2. Boilait Eugénie, « Propagande « woke » et « grossière », « l'extrême droite en PLS » : la classe politique divisée après la cérémonie d'ouverture des Jeux olympiques de 2024 », *Le Figaro*, 27 juillet 2024.

3. Méthodologie : étude menée le 27 juillet 2024 par Harris Interactive sur un échantillon de 1 488 personnes représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus. Utilisation de la méthode des quotas et redressements appliqués aux variables suivantes : sexe, âge, catégorie socioprofessionnelle, région et comportement électoral antérieur de l'interviewé(e).

de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) et la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe). Dès 2019, le rapport d'information *Les nouveaux territoires de la culture* présenté au Sénat renforçait, le 18 décembre 2019, l'axe de la responsabilité partagée des politiques publiques culturelles avec les collectivités territoriales⁴. Plus que jamais, ces textes placent le débat entre acteurs culturels et élus, entre élus et populations, sur des questions stratégiques :

- Comment élargir et diversifier les publics ?
- Comment dynamiser par l'art et la culture l'ensemble des quartiers d'une ville, notamment les plus défavorisés d'entre eux ?
- Comment protéger sans les « mettre sous cloche » ou les « marchandiser » les patrimoines du territoire ?
- Comment renouveler l'offre et faire une place plus importante à l'innovation artistique, à de nouveaux talents ?
- Comment promouvoir la création d'aujourd'hui, voire même l'émergence d'une créativité estampillée de la marque du territoire, ce à quoi invitent les préceptes du marketing territorial qui trouvent souvent dans la culture un effet vitrine valorisant ?
- Comment, et c'est une question rendue plus encore d'actualité depuis la publication de la loi NOTRe en 2015, associer les publics aux politiques publiques culturelles (dans quel but, jusqu'à quel point, et selon quelles modalités...).
- Comment mieux coordonner les interventions, financements et collaborations entre les collectivités publiques en matières culturelles, mieux répartir les crédits à l'échelle nationale, poursuivre la déconcentration et renforcer la mise en œuvre des droits culturels.

Au-delà des financements, c'est sur la recherche d'une coproduction des politiques culturelles que porte la réflexion des élus et des acteurs des politiques culturelles territoriales aujourd'hui. C'est également vers un positionnement plus transversal des enjeux culturels dans l'ensemble des politiques publiques que l'on tend désormais.

B - Existe-t-il une seule définition de la culture ?

Avant d'aller plus loin, il semble important de définir l'objet de ce guide. Qu'est-ce que la culture ? En fonction de l'interlocuteur, de son éducation, de ses sensibilités artistiques, de sa profession même... la réponse peut varier grandement. Le terme est porteur d'une riche polysémie, comme le montre Jean-Michel Guy⁵, laquelle est illustrée par le nuage de mots ci-après.

4. *Les nouveaux territoires de la culture*, rapport d'information n° 210 (2019-2020), déposé le 18 décembre 2019 au Sénat (<https://www.senat.fr/rap/r19-210/r19-2100.html>).

5. Guy J.-M., *Les représentations de la culture dans la population française*, 2016-1, ministère de la Culture et de la Communication.

- des valeurs et des attitudes (le parti pris que « tout est culture », la tolérance, la curiosité, l'ouverture d'esprit) pour 37 % des personnes interrogées ;
- des phénomènes anthropologiques (l'autre, la société, la religion) pour 19 % des personnes interrogées ;
- l'agriculture pour 15 % des personnes interrogées.

Ces chiffres illustrent les différents niveaux et leviers d'action que porte la notion même de culture. Dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique publique culturelle à l'échelle d'un territoire, il s'agit sans doute de travailler d'abord à la définition commune de ce qu'est la culture dans et pour ce territoire afin de tirer et d'identifier les axes forts d'une stratégie à adapter en fonction du diagnostic des besoins et des ressources.

De manière plus générale, dans la Déclaration de Mexico de l'Unesco de 1982, la culture est définie au sens large comme « *l'ensemble des traits distinctifs, spirituels et matériels, intellectuels et affectifs, qui caractérisent une société ou un groupe social. Elle englobe, outre les arts et les lettres, les modes de vie, les droits fondamentaux de l'être humain, les systèmes de valeurs, les traditions et les croyances. (...) La culture donne à l'homme la capacité de réflexion sur lui-même. C'est elle qui fait de nous des êtres spécifiquement humains, rationnels, critiques et éthiquement engagés. C'est par elle que nous discernons nos valeurs et effectuons des choix. C'est par elle que l'Homme s'exprime, prend conscience de lui-même, se reconnaît comme un projet inachevé, remet en question ses propres réalisations, recherche inlassablement de nouvelles significations et crée des œuvres qui transcendent* ».

À cette définition s'ajoute aujourd'hui celle plus spécifique encore de la Déclaration de Fribourg de 2007 sur laquelle se basent les principes des droits culturels. Ces droits remettent la personne au cœur des politiques culturelles⁷ et permettent une approche plus universelle et diverse des enjeux des politiques publiques aussi bien que des pratiques culturelles. Ces droits seront présentés et développés dans ce guide. En effet, les droits culturels ont été inscrits à la loi NOTRe en 2015 et font donc aujourd'hui pleinement partie des politiques publiques culturelles françaises, bien que cette approche, récente dans les pratiques des collectivités territoriales, soit encore à développer.

7. La Déclaration de Fribourg sur les droits culturels est le fruit d'un travail de 20 ans d'un groupe international d'experts, connu sous le nom de « Groupe de Fribourg ». La Déclaration de Fribourg s'inscrit à la suite de consultations et de travaux menés par les membres du Groupe, entre autres auprès de l'Unesco, du Conseil de l'Europe, de l'Organisation internationale de la francophonie. Un projet de déclaration avait été coédité en 1998 avec l'Unesco, avec son commentaire article par article. La version actuelle se présente comme un texte issu de la « société civile », amélioré grâce au travail de nombreux observateurs de divers continents, réunions dans l'Observatoire de la diversité et des droits culturels, lié à l'Organisation internationale de la francophonie et à l'Unesco. La Déclaration sur les droits culturels rassemble et explicite les droits qui sont déjà reconnus, mais de façon dispersée, dans de nombreux instruments. Le lancement de la Déclaration a eu lieu les 7-8 mai 2007 au sein de l'université de Fribourg et du Palais des Nations unies à Genève en Suisse. Le texte proposé est parrainé par une cinquantaine de personnalités reconnues dans le domaine des droits de l'homme, ainsi que par une plate-forme d'ONG.

C - L'exception culturelle française : héritage ou construction contemporaine ?

Les politiques publiques culturelles françaises découlent d'un long héritage et d'un rôle – certains parleraient d'interventionnisme même si cette notion est à nuancer aujourd'hui – de l'État, spécifique à notre pays. Cet héritage s'est longtemps traduit par une centralisation des politiques culturelles, qui étaient souvent perçues comme le « fait du Prince ». Aujourd'hui encore, il n'est pas rare qu'un président de la République fasse le choix d'un geste architectural, muséal ou artistique fort pour marquer sa présidence. On pensera à la Pyramide du Louvre souhaitée par François Mitterrand au Quai Branly portée politiquement par Jacques Chirac. Les exemples sont nombreux.

Sans ambition d'exhaustivité et en considérant plusieurs siècles, la diversité des champs culturels saisie par les souverains est indéniable. Qu'il s'agisse du soutien de Saint-Louis à la création de la Sorbonne, de François 1^{er} qui imposera la langue française pour la rédaction de tous les décrets, de la création de la Manufacture des Gobelins par Henri IV pour soutenir, valoriser et exporter l'excellence française en Europe (la valorisation du « Made in France » comme gage de qualité a des racines anciennes...), ou encore des relations de mécénat connues comme le soutien de Léonard de Vinci par François 1^{er} ou celui de Molière et Lully par Louis XIV..., il est évident que le pouvoir français a toujours identifié la culture au sens très large comme un levier d'influence, de puissance et de développement.

C'est également en France que les droits d'auteurs ont été reconnus pour la première fois. Et c'est Beaumarchais, dramaturge mais aussi homme d'affaires, qui en sera à l'initiative. La reconnaissance légale du droit d'auteur est ratifiée dès le 13 janvier 1791 par l'Assemblée Constituante ; il s'agit de la première loi édictée dans le monde pour protéger les auteurs et leur reconnaître des droits, et il est notable que cette reconnaissance de la valeur monétaire du travail de l'artiste soit advenue lors de la Révolution française. Cette loi énonce notamment que la plus sacrée, la plus inattaquable et la plus personnelle de toutes les propriétés est l'ouvrage, fruit de la pensée de l'écrivain.

Au regard des politiques culturelles, la Révolution française est une période paradoxale : la Terreur verra se généraliser le saccage des églises, des demeures de la noblesse et de tout ce qu'elles contenaient. Des trésors architecturaux et artistiques seront perdus. C'est alors qu'un personnage remarquable émerge : l'Abbé Grégoire. Membre du Tiers État, curé de province, il est opposé à l'organisation traditionnelle du clergé. Il s'est battu des années durant pour que l'instruction et l'éducation soient accessibles à tous. C'est lui qui crée le terme de « vandalisme » pour condamner les destructions de lieux d'intérêt historique, architecturaux et artistiques. Cette prise de conscience donnera naissance au concept de patrimoine national (opposé au patrimoine familial, le seul reconnu jusqu'alors) en 1792. En découle en 1793 le concept de Musée des Monuments français : ce sont les Monuments historiques en tant qu'institution qui prennent forme. Et les collections « familiales » confisquées viennent constituer les collections des premiers muséums qui seront ouverts à tous. Le XIX^e et le début du XX^e siècle ne seront pas exempts de marqueurs culturels. C'est cependant après les grands conflits mondiaux, alors que le pays se restructure, qu'une personnalité – artiste

et homme politique – va cristalliser la question culturelle et l’influencer durablement. Lorsque André Malraux devient ministre chargé des Affaires culturelles en 1959, le concept de politique culturelle au niveau de l’État s’institutionnalise. Mais il faudra attendre la fin des années soixante-dix pour que se mettent en place des amorces de politiques culturelles locales. Cette période se caractérise, au niveau de l’État, par la mise en œuvre d’une politique de structuration du territoire autour d’équipements culturels comme les bibliothèques, les écoles de musique ou les lieux de diffusion artistique. Les collectivités s’attachent alors à animer ces réseaux et à donner un rayonnement aux activités qui s’y déroulent.

La philosophie de la politique d’André Malraux repose sur le principe suivant : *« rendre accessibles les œuvres capitales de l’humanité, et d’abord de la France, au plus grand nombre possible de Français, assurer la plus vaste audience à notre patrimoine culturel et favoriser la création des œuvres de l’art français dans le libre dialogue des cultures du monde »* (A. Malraux). Cette approche sera fortement critiquée par Pierre Bourdieu. Pour le sociologue, l’accessibilité à la culture est une question de disponibilité intellectuelle plus que d’accessibilité physique. Sans médiation, pas de transmission possible. C’est donc sur la transmission que Pierre Bourdieu incite à ancrer les politiques culturelles. Cette perspective qui repose sur des actions récurrentes renforce l’idée selon laquelle l’échelle d’action pertinente est locale plus que nationale.

Depuis 1982, si l’État est encore un acteur incontournable de la vie culturelle locale, la décentralisation fait de la région et du département les partenaires privilégiés de la commune pour mener à bien sa politique dans ce domaine. Cette dernière peut alors s’engager avec force dans l’action culturelle qui, tout en consolidant la « logique du bâti », diversifie l’offre tant dans les modes d’expression que vis-à-vis des publics. Cette décentralisation se poursuit, renforcée par la loi NOTRe de 2015. La place de l’intercommunalité se dessine de plus en plus comme le lieu de la coordination et de la mutualisation des acteurs, ressources et équipements à l’échelle d’un bassin de vie cohérent.

De façon plus récente, le volet culturel du projet communal tente non seulement de donner ce « supplément d’âme » qui lui fait parfois défaut, mais aussi de contribuer, par la professionnalisation des intervenants, la mobilisation de financements diversifiés (publics et privés) significatifs et la valorisation des atouts (patrimoniaux, artistiques...) locaux, à l’émergence d’un développement culturel territorial, au décloisonnement entre la culture et les autres domaines d’action publique, en particulier celui de l’accès au savoir...

D - Plus d’un demi-siècle après Malraux, quel bilan ?

Depuis les années 80, les acteurs de la culture se divisent sur le bilan à tirer des politiques culturelles mises en place successivement. Le discours généralisé est celui d’un échec de la démocratisation de la culture. Cet échec sous-entend l’incapacité de certains équipements culturels de centre-ville à toucher de nouveaux publics. Il s’agit de ceux que l’on appelle les publics « éloignés de la culture ». Ce terme, même si son usage se raréfie, a longtemps été utilisé conventionnellement par les professionnels de la culture et illustre, de fait, une vision descendante des projets culturels : la culture vient de ceux « qui savent » vers ceux « qui sont

loin », laissant entendre qu'il existerait des êtres sans culture. Cette approche est de plus en plus remise en cause. En effet, si ces publics sont éloignés de la culture institutionnelle, il est nécessaire de prendre en compte d'autres formes de cultures auxquelles il est possible qu'ils participent pleinement sans qu'elles soient pour autant recensées par les politiques publiques traditionnelles.

Dans l'analyse rétrospective des six éditions de l'enquête *Pratiques culturelles 1973-2018*⁸ compilées dans l'ouvrage *Cinquante ans de pratiques culturelles en France*, Philippe Lombardo et Loup Wolff mettent en lumière six grandes tendances d'évolution des pratiques culturelles ces cinquante dernières années :

- la place croissante de la culture dans le quotidien des Français ;
- l'essor considérable, en dix ans, des pratiques culturelles numériques ;
- des Français toujours plus nombreux à fréquenter les lieux culturels, surtout après 40 ans ;
- la réduction de certains écarts territoriaux et, dans certains cas, sociaux ;
- la singularité culturelle des générations récentes ;
- le déclin des pratiques associées à la génération du Baby-boom.

Ainsi, si un jeune adulte d'un quartier en rénovation urbaine ne fréquente pas la scène nationale de son territoire, mais fréquente la bibliothèque de sa commune afin d'y utiliser les ordinateurs et d'y consulter des magazines de musique pour compléter la formation en musique assistée par ordinateur qu'il a reçue à l'école de musique municipale ou lors d'un atelier organisé par la Scène de musiques actuelles à distance, pendant le confinement, est-il juste de parler d'échec de la démocratisation culturelle dans son cas ? Ou n'est-il pas indispensable d'envisager ce prisme plus large de ce qu'est la culture ?

C'est ce que soutient Hervé Glevarac⁹ : « *Nous soutiendrons qu'il conviendrait de passer du référentiel de la « loi élémentaire » de la distinction qui inspire les enquêtes sur les pratiques culturelles à un référentiel universaliste (où les individus ne sont pas seulement caractérisés par leur pratique des seuls genres classiques interchangeables), plus apte à rendre compte de l'articulation entre diversification culturelle et différenciation sociale. Un renouveau de l'interprétation des pratiques culturelles passe, selon nous, par un accent qualitatif mis sur les goûts et la nature des pratiques elles-mêmes et un discours plus descriptif des univers de pratiques sans présupposés sur les valeurs sociales qui les accompagnent et, a fortiori, épuiserait leur signification. Nous encourageons le passage d'un référentiel de la distinction à un référentiel de la différenciation d'appréhension des pratiques culturelles et des goûts.* »

Ce prisme de la pratique culturelle doit nous permettre de nuancer la critique, mais non de se voiler la face sur les inégalités persistantes en termes d'équipements comme de moyens (humains, financiers...) entre les métropoles et la ruralité, entre les quartiers de centres-villes et les secteurs urbains fragiles. Ainsi, de quoi parle-t-on lorsque l'on parle de politiques publiques culturelles ? Parle-t-on de créations artistiques diverses ? De projets d'éducation artistique ? De la présence de bibliothèques et d'équipements dans des quartiers relégués et fragilisés ? De vecteur du « vivre ensemble » ? D'autres finalités plus sociales sont toujours

8. *Pratiques culturelles, 1973-2008* [CE-2011-7], ministère de la Culture.

9. Glevarac H., *Le discours de l'échec de la démocratisation culturelle en France*, 2016.

attribuées à la culture : la lutte contre l'exclusion, la cohésion, la création du lien social, le développement et aujourd'hui, de plus en plus, la lutte contre la fracture numérique, celle contre les radicalisations, l'éducation aux médias... Les finalités sont multiples et, selon Pierre Moulinier, relèvent du domaine de l'indivisible et sont donc extrêmement difficiles à traduire en objectifs précis et clairs.

Dans ce contexte, valoriser l'image de la commune, permettre l'épanouissement individuel et collectif des citoyens en ne se contentant pas de favoriser l'accès à la culture pour tous mais en concevant l'offre culturelle avec les personnes, renforcer les actions éducatives et sociales, faciliter la production artistique amateur, professionnelle ou de hauts niveaux..., tels sont les enjeux difficiles à concilier des politiques culturelles locales. C'est aussi le rétablissement du dialogue entre culture savante et culture populaire, entre la culture institutionnelle et les formes culturelles propres au territoire et aux habitants, entre éducation et éducation populaire, entre culture des beaux-arts et culture scientifique et technique, en s'attachant à prendre en compte la culture au quotidien, celle de tous les publics, et en appuyant des projets et initiatives de personnes et de groupes mixant les différentes disciplines et les différents domaines de la vie culturelle et artistique. C'est la nécessité de sortir d'une logique de guichet pour aller vers une logique de projets culturels transversaux plus horizontaux que descendants.

C'est enfin, par le biais de la loi LCAP, la volonté d'occupation de l'espace public (l'esthétique urbaine, l'art dans les bâtiments municipaux, la prise en compte des patrimoines dans les projets urbains...), induisant l'irrigation des objectifs d'intérêt public de préoccupations culturelles aux projets de territoire.

E - Le champ de la délégation à l'action culturelle

La conduite de cette politique publique ne se résume pas au champ sectoriel qui la fonde : le patrimoine, la lecture publique, la musique, la danse, le théâtre, les arts plastiques, les musées, le cinéma...

Elle va aussi de pair avec d'autres aspects de l'action publique locale :

- l'action sociale, à travers les pratiques tarifaires mises en œuvre, l'accès qui est donné aux populations exclues ou « empêchées »... ;
- l'éducation, par l'initiation et la découverte de pratiques culturelles et artistiques dès le plus jeune âge, l'élaboration de fiches de jeux éducatifs dans les guides de visites de musées ou de monuments... ;
- l'aménagement des espaces, par l'investissement de lieux insolites : friches industrielles, anciennes fermes, chais viticoles, anciens établissements carcéraux... ;
- l'occupation des espaces par les spectacles de rues, les graphes... ;
- le tourisme, par la mise en valeur du patrimoine historique, archéologique, ethnologique, la vente de produits dérivés... ;
- les nouvelles technologies, par la lutte contre la fracture numérique, la numérisation et la mise en ligne des collections des musées, des archives ou des bibliothèques, l'éducation aux médias... ;
- l'environnement, par la valorisation du petit patrimoine rural et des circuits de randonnées ; etc.

Elle prend enfin en compte la logique territoriale avec la montée en puissance et en compétences des communautés de communes et d'agglomération. Ceci permet

de penser tout autant l'articulation entre les différentes actions culturelles sur un espace géographique, par le développement de pratiques conventionnelles, que la coopération entre les acteurs publics et privés assurant un fonctionnement en réseau (mutualisation des moyens financiers, répartition des rôles...).



La montée en puissance du bloc communal dans le financement de la culture

En hausse entre 2015 et 2020, le financement de la culture par le bloc communal avait accusé une baisse en 2020 à cause du COVID. Depuis, la place de cet échelon territorial redevient prépondérante. En 2022, les dépenses culturelles des collectivités territoriales se sont élevées à 9,8 milliards d'euros pour la France entière (communes, EPCI, départements, régions).

- Dans ce total, les communes et leurs intercommunalités (EPCI) représentaient environ 80 % des dépenses culturelles territoriales (à titre de comparaison, les régions ne représentaient qu'environ 8 % du total des dépenses culturelles des collectivités en 2022).
- En 2023, les dépenses culturelles des collectivités territoriales ont atteint 10,7 milliards d'euros.
- Pour 2023, plus de 80 % des dépenses culturelles territoriales sont issues des communes et des EPCI.- En 2023, les communes consacraient à la culture environ 7,6 % de leur budget total, et les EPCI environ 6 %.

Dans ce contexte, la délégation politique confiée par l'exécutif à un élu délégué en charge de l'action culturelle, parfois appelée affaires culturelles, peut alors couvrir le périmètre suivant :

- la (les) bibliothèque(s) municipale(s) ou la médiathèque ;
- l'(les) école(s) de musique, les actions en faveur de la création, de la diffusion, de la production musicale ;
- l'(les) école(s) de danse ;
- le (les) musée(s) ;
- le (les) théâtre(s) ou le (les) centre(s) culturel(s) ;
- les arts plastiques ;
- le (les) cinéma(s) ;
- la protection et la valorisation culturelle, économique et sociale du patrimoine ;
- l'archéologie préventive ;
- l'éducation artistique ;
- les cultures urbaines, les spectacles de rue ou de cirque ;
- les arts et cultures du monde, régionaux ; etc.

En fonction de l'histoire et des stratégies de chaque territoire, il s'agira alors de veiller au bon équilibre entre la commune et l'intercommunalité, sachant que la question de la compétence et de son transfert peut être un enjeu facilitant comme complexifiant selon le contexte local.

Dans de nombreuses communes, la délégation à l'action culturelle s'étend aussi aux grands événements ou manifestations culturelles, à la vie associative (culturelle), à l'animation (culturelle)... Le lien avec le tourisme peut également jouer dans certains équilibres municipaux et territoriaux – c'est une relation paradoxale : les politiques touristiques permettent de mettre en valeur les patrimoines et la programmation culturelle, mais l'enjeu d'attractivité ne doit pas prendre le pas sur la politique culturelle.

Ce sont, à la fois, les axes forts du projet politique et l'importance territoriale des paramètres susceptibles d'influencer les politiques locales d'action culturelle – rural/urbain, équipements structurants, lieux de création, événements majeurs – qui constituent les points d'appui, indépendamment des facteurs purement politiques, à la définition des contours du champ de la délégation politique.