



**HAL**  
open science

# Structuration de l'approche territoriale de la politique culturelle régionale

Anaïs Morand

► **To cite this version:**

Anaïs Morand. Structuration de l'approche territoriale de la politique culturelle régionale. Science politique. 2015. dumas-01291485

**HAL Id: dumas-01291485**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01291485>**

Submitted on 21 Mar 2016

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à Sciences Po Grenoble. L'établissement ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

Afin de respecter la législation sur le droit d'auteur, ce mémoire est diffusé sur Internet en version protégée sans les annexes. La version intégrale est uniquement disponible en intranet.

UNIVERSITÉ DE GRENOBLE  
Sciences Po Grenoble

Anaïs MORAND

Direction de la culture  
Conseil Régional Rhône-Alpes

*Structuration de l'approche territoriale de la politique  
culturelle régionale*



Tutrice de stage : Gaëlle Petit  
Master 2 Direction de projets culturels  
Sous la direction de Philippe Teillet et Jean Guibal  
2014-2015



UNIVERSITÉ DE GRENOBLE  
Sciences Po Grenoble

Anaïs MORAND

Direction de la culture  
Conseil Régional Rhône-Alpes

*Structuration de l'approche territoriale de la politique  
culturelle régionale*

Tutrice de stage : Gaëlle Petit  
Master 2 Direction de projets culturels  
Sous la direction de Philippe Teillet et Jean Guibal  
2014-2015

# Remerciements

*Je souhaite remercier l'ensemble du service de la Direction de la culture pour l'accueil chaleureux qu'il m'a réservé.*

*Je remercie tout particulièrement ma tutrice de stage Gaëlle Petit qui a su m'accompagner dans la réalisation de mes missions et pour toute l'attention qu'elle a su me porter.*

*Un grand merci à Isabelle Chardonnier pour m'avoir donné l'opportunité de travailler au sein de son équipe, pour sa bienveillance et son soutien dans mon projet de vie professionnelle.*

*Enfin, je souhaite remercier tous ceux qui ont donné de leur temps pour me faire découvrir les joies des systèmes d'information géographique.*

# Sommaire

Remerciements.....	4
Sommaire.....	5
Liste des sigles.....	6
Introduction.....	7
<b>Chapitre I. La politique culturelle régionale de droit commun.....</b>	<b>11</b>
I) Une politique culturelle ambitieuse.....	11
II) Entre soutien à la structuration des opérateurs culturels et prise en compte des spécificités territoriales .....	17
<b>Chapitre II. L'intégration des questions culturelles dans les stratégies de développement territorial.....</b>	<b>28</b>
I) La procédure contractuelle au service du développement territorial .....	28
II) Analyse des projets culturels développés dans le cadre des contrats territoriaux	37
<b>Chapitre III. Vers une politique culturelle incarnée dans l'enjeu de développement des territoires.....</b>	<b>49</b>
I) Repenser les modalités de mise en œuvre de la procédure contractuelle.....	49
II) Préconisations pour une politique culturelle régionale territorialisée .....	54
Conclusion.....	59
Bibliographie.....	61
Table des illustrations.....	67
Table des matières .....	68

# Liste des sigles

CDDRA : Contrats de développement durable en Rhône-Alpes

DRAC : Direction Régionale des Affaires Culturelles

CPER : Contrat de Plan État-Région

PNR : Parc Naturel Régional

CLD : Conseil Local de Développement

PCP : Projet Culturel de Pays

CCT : Conseil Culturel de Territoire

# Introduction

Dans le cadre de mon Master 2 Direction de projets culturels, j'ai réalisé un stage de six mois (janvier - juillet 2015) au sein de la Direction de la culture de la Région Rhône-Alpes.

Après une première expérience professionnelle portant sur les enjeux d'une métropole<sup>1</sup> en matière d'intercommunalité culturelle, je souhaitais observer le fonctionnement de territoires de projet se développant à d'autres échelles, à l'image de la Région Rhône-Alpes. En effet, observer la mise en œuvre de politiques culturelles par le prisme des Régions, dernières-nées parmi les collectivités territoriales, permet d'interroger le rôle de cette administration locale dans le processus de territorialisation des politiques publiques initié par les différentes vagues de décentralisation et de déconcentration de l'État français. S'intéresser à l'action culturelle d'un Conseil Régional peut paraître a priori inapproprié puisque l'enjeu culturel n'appartient pas à son champ de compétences traditionnelles que sont les transports, la formation professionnelle ou encore l'éducation. Pour autant, depuis leur création en 1982, les Régions sont des acteurs majeurs de l'aménagement des territoires et de leur développement. Il paraît donc intéressant de pouvoir questionner parmi cette responsabilité, la place et le cadre d'élaboration des politiques culturelles au niveau régional.

Mon souhait d'observer ces différents enjeux coïncidait avec une demande de la Direction de la culture de la Région Rhône-Alpes de réfléchir à la structuration de l'approche territoriale de sa politique culturelle, dans un contexte particulier de réforme territoriale et d'un mandat politique touchant à sa fin. Dans la lignée des réformes gouvernementales portant sur l'organisation territoriale, initiée avec la loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropole (MAPTAM) en janvier 2014, deux évolutions législatives plus récentes impactent directement les Régions. Tout d'abord, la validation en janvier dernier par le Conseil constitutionnel de la réduction du nombre de régions de vingt-

---

<sup>1</sup> Stage au sein de la Direction de la culture de la Ville de Rennes – Rennes Métropole (janvier – juillet 2014) sur l'accompagnement à la mise en œuvre du projet culturel de l'agglomération.

deux à treize amène la Région Rhône-Alpes à s'unir avec la Région Auvergne d'ici janvier 2016. Les prochaines élections régionales qui se tiendront les 6 et 13 décembre 2015 permettront ainsi de désigner les deux cent quatre futurs conseillers régionaux de cette nouvelle grande collectivité. Au-delà des évolutions de périmètres, cette simplification du paysage territorial conduit l'ensemble des services régionaux auvergnats et rhônalpins à mener une évaluation de leurs politiques respectives, dans la perspective d'identifier des points de convergences en vue d'une harmonisation des dispositifs. À ce titre, j'ai pris part dans le cadre de ce stage à une démarche participative lancée par les directions générales des services des deux régions, basée sur le volontariat des agents des deux collectivités, pour constituer des groupes de travail et réfléchir au projet d'une administration nouvelle<sup>2</sup>. Plus spécifiquement pour la Direction de la culture de la Région Rhône-Alpes, cette période préélectorale et de réforme administrative, constitue l'occasion de dresser un état des lieux de la portée des dispositifs existants en matière de développement culturel, tout en analysant leur application sur les territoires régionaux. En effet, les disparités tant socio-économiques que géographiques des deux régions laissent imaginer que de nouvelles problématiques en matière de développement culturel – ou qui seront d'avantages visibles – devront être prises en compte dans le futur projet politique de la grande région. Comment préserver une permanence artistique sur les territoires ? Comment concevoir la mobilité des publics et notamment des populations jeunes en direction de l'offre culturelle ? Quel niveau de proximité instaurer avec les acteurs culturels et les citoyens sur les territoires, notamment ruraux ? Si le contexte est donc propice au diagnostic et à l'élaboration de perspectives pour la future région, il ne reste pas moins que le projet politique qui sera porté par le nouvel exécutif concernant les enjeux culturels, reste une variable méconnue.

Le second volet de cette réforme territoriale qui amène à questionner davantage le cadre de mise en œuvre des politiques culturelles régionales concerne la loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe), promulguée le 7 août dernier. Celle-ci défait la clause de compétence générale pour les conseils régionaux et départementaux qui représentait une capacité d'intervention pour ces collectivités, au-delà de leurs compétences

---

<sup>2</sup> Deux journées ont été organisées à Clermont-Ferrand puis à Lyon, permettant de réunir plus de 400 agents des deux conseils régionaux, mobilisés pour réfléchir par thématique au projet d'administration de la future région. J'ai pour ma part participé au groupe de travail « Organiser la présence de la Région sur son territoire : Culture, sport, santé et loisirs. »

obligatoires. En ce qui concerne les questions culturelles, il a été précisé que leur mise en œuvre restera une « compétence partagée » entre collectivités, laissant ainsi des incertitudes sur la complémentarité de leurs interventions et sur la responsabilité dont se saisira la future région Rhône-Alpes-Auvergne.

Réfléchir à la structuration de l'approche territoriale de la politique culturelle régionale ne pouvait se faire de manière isolée, à partir uniquement des modes d'intervention qualifiés de « droit commun » portés par les services de la Direction de la culture. Bien au contraire, la culture irriguant de nombreuses politiques publiques et secteurs d'intervention de la collectivité régionale, il était essentiel de pouvoir identifier cette diversité pour envisager de questionner leur articulation. Une première étape du travail réalisé a donc consisté à collecter pour chaque Direction Régionale les dépenses culturelles<sup>3</sup> réalisées pendant l'année 2014, constituant ainsi une photographie grand-format des projets culturels soutenus par la Région. Par la suite, il m'a été demandé d'étudier l'intervention culturelle de la collectivité en priorité par le prisme de certaines politiques de développement territorial telle que la politique contractuelle des Contrats de Développement Durable en Rhône-Alpes (CDDRA)<sup>4</sup>, puisque nombre de projets culturels sont élaborés au cœur de ces territoires de coopération.

Ce mémoire professionnel se fonde ainsi sur mon expérience depuis mi-janvier au sein de la Direction de la culture, des échanges entretenus au sein de ce service, mais également avec d'autres directions du Conseil Régional, telle que la Direction des Politiques Territoriales ou encore de la Direction Tourisme, Parcs, et Montagne. J'ai également eu la possibilité de rencontrer la Direction de la Culture du Conseil Régional d'Auvergne et de suivre Luce Vincent en charge des « projets culturels de pays »<sup>5</sup>, sur plusieurs rencontres organisées dans les territoires auvergnats, dans la perspective de nourrir ma réflexion sur leurs propres modes d'interventions. De plus, j'ai souhaité m'entretenir avec plusieurs animateurs

---

<sup>3</sup> Ce recensement précis mais pour autant non exhaustif, se base sur une définition assez large de la notion de culture pour les différentes directions régionales sectorielles, dépassant ainsi le champ d'action défini par la Direction de la culture dans ses propres dispositifs.

<sup>4</sup> La présentation de la procédure contractuelle de la Région Rhône-Alpes des Contrats de Développement Durable en Région Rhône-Alpes (CDDRA) au sein desquels se développent nombre de projets culturels fera l'objet d'une analyse approfondie dans la seconde partie de ce mémoire.

<sup>5</sup> Une description détaillée de la politique auvergnate « des projets culturels de pays » sera traitée dans la dernière partie de ce mémoire.

en charge du développement de projets culturels au sein des CDDRA, dans l'optique de saisir précisément les enjeux spécifiques de leur territoire et comprendre leurs attentes pour l'avenir des politiques territoriales. Enfin, j'ai nourri cet apprentissage de lectures complémentaires (compte-rendu de réunions interdirections, bilan du précédent mandat, note de synthèse et tous documents relatifs aux actions menées par la DGC) et de recherches personnelles concernant la régionalisation des politiques culturelles ou encore sur le lien entre développement culturel et aménagement des territoires.

Ce présent mémoire permet de rendre compte au-delà de l'évolution du stage et des missions suivies, d'un questionnement sur l'articulation entre la conduite d'une politique culturelle régionale, essentiellement sectorielle, à la diversité des stratégies territoriales au sein desquelles se développent et sont soutenus de nombreux projets culturels. Dans cette perspective, une première partie sera consacrée à la présentation de la politique culturelle régionale mise en œuvre par la Direction de la Culture, en revenant sur son origine, ses grandes lignes directrices et son rapport au développement des territoires (Chapitre I). La deuxième partie permettra d'analyser au sein de la politique régionale de développement des territoires quelle place est donnée à la mise en œuvre de projets culturels et les limites qui en découlent (Chapitre II). Enfin, la dernière partie sera l'occasion de proposer des pistes de réflexion en vue d'une meilleure articulation entre développement culturel et développement territorial, dans la perspective de tendre vers une politique culturelle régionale territorialisée (Chapitre III).

# Chapitre I. La politique culturelle régionale de droit commun

La Région Rhône-Alpes qui en 2014 consacrait un budget de plus de cinquante millions d'euros pour la mise en œuvre de sa politique culturelle choisit depuis une décennie de jouer un rôle important dans le développement culturel de ses territoires, au nom de la clause générale de compétence et grâce au volontarisme de l'exécutif régional installé (I). En concertation avec les acteurs culturels concernés, la Région se dote ainsi de politiques structurantes qui visent à consolider les différentes filières artistiques, tout en veillant à prendre en compte la spécificité des territoires régionaux. (II)

## I ) Une politique culturelle ambitieuse

### A) Le cadre d'intervention des régions pour le développement culturel

Avec la loi du 2 mars 1982, les régions deviennent des collectivités à part entière et se dotent de compétences générales en matière de planification, de protection des intérêts sociaux et économiques, ainsi que de compétences plus spécifiques en matière de formation professionnelle ou encore d'éducation. Le texte de loi leur attribue un « *droit à promouvoir le développement économique, social et culturel* » lorsque les actions entreprises correspondent à l'intérêt régional défini au sein des rapports-cadres votés par l'assemblée plénière. Cette définition assez large du rôle des régions dans le paysage territorial laisse entrevoir une marge de manœuvre importante en ce qui concerne leurs champs d'intervention et leur niveau d'implication. Il est donc compréhensible que les politiques mises en œuvre par les services régionaux soient issues directement de choix politiques forts, défendus par l'exécutif régional et délibérés par ce dernier. Cette caractéristique d'une action régionale resserrée autour d'un « *noyau dur* »<sup>6</sup> de compétences, parmi lesquelles ne figure pas la culture, s'accompagne dans

---

<sup>6</sup> SIMOULIN Vincent, Introduction, p. 47.

les années quatre-vingt-dix, d'une faible lisibilité de l'action culturelle régionale comme le décrivent Philippe Teillet et Emmanuel Négrier : « *la culture constituait pour [les Régions] un terrain où leurs responsabilités étaient mal identifiées et peu lisibles, car souvent associées à celles de l'État disposant au même échelon de services déconcentrés dont la montée en puissance accompagnait celle de la décentralisation* »<sup>7</sup>. C'est seulement par la mise en place d'une clause générale de compétence que les régions commencent à investir le champ culturel au même titre que d'autres échelons de collectivités, sans pour autant dégager une spécificité de leur action. Si elle devient donc parfois « *une couche supplémentaire de financements croisés* »<sup>8</sup>, une dynamique positive se met malgré tout à l'œuvre en partie liée à la volonté de rattraper le retard pris en comparaison d'autres collectivités instituées depuis plus longue date. L'effort culturel des Régions est ainsi croissant dès leur émergence en tant que collectivité territoriale, comme le souligne Jean-Pierre Saez, en introduction des Assises nationales « Culture et Région » de l'Assemblée des Régions de France en janvier 2013, qui précise « *qu'entre 1990 et 2009 les budgets culture ont été multipliés par 3,5.* »<sup>9</sup> Par la suite, les vagues successives de décentralisation vont accentuer un phénomène de concurrence au sein d'un même espace territorial entre la Région et les différents partenaires publics tels que les Départements ou les Métropoles qui interviennent davantage en matière culturelle. On assiste en effet depuis une quinzaine d'années au renforcement de l'intercommunalité culturelle qui - si elle se résume parfois à une simple gestion d'équipements culturels<sup>10</sup> - peut sur certains territoires aboutir à la définition d'un véritable projet culturel communautaire. Il est donc compréhensible que la définition de lignes de conduite en matière de soutien à la culture représente un certain défi pour la collectivité régionale qui doit parmi la multitude

---

In BARONE Sylvain (dir.), *Les politiques régionales en France*, édition La découverte, Paris 2011, 324 p.

<sup>7</sup> NEGRIER Emmanuel, TEILLET Philippe, « La question régionale en culture »

In BARONE Sylvain (dir.), *Les politiques régionales en France*, La Découverte - Pacte, 2011, p. 135-160

<sup>8</sup> NEGRIER Emmanuel, TEILLET Philippe, Ibid. p.136

<sup>9</sup> GUILLON Vincent, SAEZ Jean-Pierre (coord.) Actes des assises nationales « Culture et Régions », Associations des Régions de France, janvier 2012, p 6. Disponible en ligne sur : [http://www.observatoire-culture.net/fichiers/files/actes\\_telecharger\\_1.pdf](http://www.observatoire-culture.net/fichiers/files/actes_telecharger_1.pdf)

<sup>10</sup> En créant deux catégories supplémentaires d'établissements publics de coopération intercommunale (les communautés de communes et les communautés de ville), la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, instaure la possibilité pour ces EPCI de choisir une compétence optionnelle dont « *l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels et sportifs* ». Par la suite, la loi Chevènement du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale poursuit ce mouvement en incitant les communautés d'agglomérations nouvellement instituées à prendre en charge la gestion d'équipements culturels s'ils sont déclarés « *d'intérêt communautaire* ».

d'acteurs publics à l'origine de la production de politiques culturelles, tirer son épingle du jeu et en retirer une légitimité. L'unique décentralisation d'une compétence obligatoire concernant le champ culturel en direction de l'échelon régional s'est menée dans une relative discrétion. Il s'agit du transfert de l'Inventaire général du patrimoine culturel (créé en 1964 par André Malraux) qu'institue la loi du 13 août 2004 relative aux responsabilités locales. La gestion de ce service, auparavant déconcentrée au sein des Directions régionales des affaires culturelles, se voit donc transférée aux Régions (l'État conservant un rôle de contrôle) et concerne un domaine d'investigation plus large, puisque l'inventaire recouvre désormais tout le « *patrimoine culturel* » et non plus seulement « *les monuments et richesses artistiques.* » Cet acte de décentralisation contribue à la mise en place d'une politique régionale de valorisation patrimoniale. En Rhône-Alpes plus précisément, le fait que le service de l'inventaire soit au sein de l'organigramme des services intégré à la Direction de la culture, permet à la collectivité d'intervenir sur l'ensemble de la « *chaîne patrimoine* »<sup>11</sup>, de la phase de recherche et d'acquisition de connaissances, à la transmission d'un patrimoine en bon état de conservation, tout en développant des projets de valorisation et de médiation en direction des publics. Une autre particularité de ce transfert réside dans l'apparition de nouveaux champs d'études patrimoniaux spécifiques aux différentes régions. C'est ainsi qu'en Rhône-Alpes est portée une attention particulière au patrimoine des lycées ou encore à celui des parcs naturels régionaux<sup>12</sup>.

Dans ce contexte où le cadre législatif ne permet pas de systématiser une intervention régionale en matière de culture, il apparaît plus difficile pour les élus régionaux d'obtenir une légitimité dans les politiques qu'ils élaborent dans ce domaine. Cette limite est d'autant plus perceptible lorsqu'à l'échelle du territoire régional il n'existe pas d'identité culturelle sur laquelle s'appuyer pour développer des politiques. Le découpage administratif du territoire

---

<sup>11</sup> CRON Eric, « L'inventaire général du patrimoine culturel et la mise en œuvre de politiques régionales de valorisation du patrimoine : l'effet décentralisation », in CORNU Marie, PIGNOT Lisa, SAEZ Jean-Pierre (coord.) L'inventaire général du patrimoine culturel : bilan d'une décentralisation, L'observatoire, la revue des politiques culturelles, n°45 Hiver 2014-15, p. 25

<sup>12</sup> À titre d'exemple, dans le cadre des travaux préparatoires à la rédaction de la charte du Parc naturel régional des Baronnies provençales, il a été proposé de mettre en place un inventaire des patrimoines culturels destiné à mieux connaître les caractéristiques des patrimoines bâtis, mobiliers et des savoir-faire qui leur sont associés. Pour mener cet inventaire, deux périmètres ont ainsi été identifiés : la commune de Barret-de-Lioure et Châteauneuf de Chabre. Une convention est en cours d'élaboration qui sera signée pour trois ans entre le Parc et la Région Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur, qui précisera les enjeux et attentes de ces collectivités ainsi que leur implication financière et matérielle.

rhônalpin ne permet pas de rendre compte d'une réalité historique commune - situation que partagent la plupart des régions, hormis la Bretagne ou l'Alsace. Pour illustrer cette hétérogénéité culturelle des territoires rhônalpins, Bruno Frappat résumait ainsi dans *Le Monde* : « *A priori, il n'y a pas grand-chose à voir entre : des paysans savoyards, des producteurs de fruits de la vallée du Rhône, les vigneron du Beaujolais, les chercheurs de Grenoble, les poulets de Bresse et la châtaigne ardéchoise, les protestants du sud de la Drôme et les catholiques lyonnais.* »<sup>13</sup> Ces images, quoique réductrices, mettent pourtant en relief la disparité culturelle du territoire rhônalpin et la discontinuité qui peut exister entre les nombreux bassins de vie formés autour des pôles urbains que sont Lyon, Grenoble ou Saint-Étienne. L'élaboration de politiques publiques régionales doit ainsi s'entendre comme la tentative de construire un projet de territoire qui englobe ces particularismes et qui cherche par l'action publique à gagner la reconnaissance des populations. Dans leur étude sur « *La question régionale en culture* », Emmanuel Négrier et Philippe Teillet proposent une manière de caractériser l'intervention des Régions sur ce champ de l'action publique. Selon eux, la particularité des collectivités régionales en matière de culture ne tient pas vraiment au contenu des politiques mises en œuvre, mais à la manière dont elles sont élaborées: « *C'est plutôt en inventant une nouvelle façon d'agir en ce domaine, un style qui leur serait propre, que les régions ont tenté de renforcer leur légitimité culturelle.* »<sup>14</sup>

## **B) Volontarisme politique et processus de concertation à l'origine de la politique culturelle rhônalpine**

En Rhône-Alpes, c'est avec l'arrivée de la gauche unie le 2 avril 2004, emmenée par l'ancien ministre socialiste Jean-Jack Queyranne que s'opère un tournant dans le style et les moyens alloués pour la mise en œuvre des politiques culturelles. Alors que la Région était depuis le premier scrutin du conseil régional en 1986 détenue par la droite, cette alternance politique ainsi que la personnalité « d'homme de culture »<sup>15</sup> du nouveau Président de région,

---

<sup>13</sup> Article *Le Monde*, source inconnue, in PONGUY Mirelle, SAEZ Guy, *Politiques culturelles et Régions en Europe*, éditions l'Harmattan, 1994 p. 237

<sup>14</sup> NEGRIER Emmanuel, TEILLET Philippe, *Ibid.* p.136

<sup>15</sup> Dès 1975 en soutenant une thèse en Sciences politiques sur les Maisons de la Culture, puis en tant que Secrétaire national du parti socialiste sur les questions culturelles, et enfin au fil de ces différents mandats, la

vont permettre dans un contexte de crise du secteur culturel, de bâtir des politiques publiques culturelles ambitieuses. En effet, à l'été 2003, une réforme du régime d'assurance chômage des intermittents, durcissant les conditions d'indemnisation,<sup>16</sup> provoque une mobilisation d'ampleur nationale au sein du secteur culturel. Cet événement révèle la situation critique de l'emploi culturel à l'échelle nationale dans laquelle se trouvent les équipes artistiques, pourtant très dynamiques en Rhône-Alpes, comme le dépeint Jean-Jack Queyranne dans un discours aux acteurs culturels : *« Ce n'est pas seulement une crise de l'intermittence, mais bien de l'emploi culturel sous ses diverses formes. C'est aussi une crise des modes de production et de diffusion à l'heure de la réalité virtuelle et du village planétaire. L'art de la représentation, cet art ancien et précieux qui ne connaît ni gains de productivité ni économies d'échelle, car il n'existe que par la mise en péril, en temps réel, du corps des comédiens, des danseurs et des musiciens, se trouve confronté à des logiques économiques nouvelles. »*<sup>17</sup> Conscient de cette conjoncture, l'exécutif régional est amené à conduire plusieurs actions en faveur des politiques culturelles, qu'il place au cœur de ses priorités depuis la campagne électorale et sa prise de fonction en 2004. Une première décision concerne l'évolution du service culturel auparavant intégré à la Direction Cadre de vie (sport, santé, politique de la ville, culture) en une Direction de la culture autonome constituée de plusieurs postes de chargés de missions sectoriels. Alors que le service culturel avait pour principale mission la gestion du « chèque culture »<sup>18</sup>, la gratuité de ce dispositif conduit à revoir les missions des collaborateurs de la direction. En parallèle, Bernadette Laclais vice-présidente déléguée à la Culture, décide de transférer la gestion administrative et financière de ce dispositif – dont le coût des avantages culturels proposés s'amplifie – à la Direction Sport, Jeunesse et Vie associative. Ce choix permet à l'exécutif régional de préserver les lignes budgétaires de la Direction Culture et de concrétiser un des fers de lance de la campagne électorale qu'est l'augmentation conséquente du budget dédié à la culture. Ainsi, à partir de 2005, ce ne sont

---

défense des politiques culturelles et des enjeux qui les caractérisent (égalité des droits, accessibilité, démocratisation...) sont des sujets fortement présents au cœur de son projet politique.

<sup>16</sup> En 2003, un protocole d'accord entre le MEDEF et les centrales syndicales est signé modifiant ainsi les annexes du régime général d'assurance concernant les intermittents. Cette modification institue notamment l'obligation d'effectuer en dix mois (avec une période transitoire en 2004), au lieu de douze, le quota nécessaire d'heures pour prétendre à une prise en charge.

<sup>17</sup> Discours de Jean-Jack Queyranne, Président de la Région Rhône Alpes, lors des « Rencontres pour le Spectacle Vivant » à la Comédie de Saint-Etienne, le 26 avril 2005.

<sup>18</sup> Prédécesseur de la carte M'RA

plus vingt-cinq millions, mais trente millions d'euros qui sont alloués pour la réalisation d'opérations de fonctionnement et le budget dédié au soutien à l'investissement double quant à lui de huit à seize millions d'euros. Cet accroissement du budget s'accompagne de la création de plusieurs postes de chargés de mission par secteur artistique permettant ainsi la structuration d'une équipe importante.

Si des moyens conséquents sont dégagés pour la mise en œuvre de projets culturels et artistiques sur son territoire, la Région Rhône-Alpes souhaite cependant redéfinir ses orientations en matière culturelle et dégager des axes d'intervention qui correspondent davantage à l'attente des professionnels des différents secteurs artistiques et des citoyens. Dès 2004 s'initie donc un cycle de concertations entre les services de la région, les élus concernés, et les opérateurs culturels qui concernent respectivement l'ensemble des secteurs artistiques et permettent d'aboutir à l'élaboration de politiques-cadres délibérées par le Conseil Régional. Pour la Région, c'est également l'occasion d'interroger en présence d'autres collectivités les rôles respectifs des partenaires publics en matière de décentralisation culturelle tout en dressant un état des lieux des modes d'intervention existants afin de formuler des perspectives plus ambitieuses. Le premier temps de concertation concerne la politique en faveur du cinéma et de l'audiovisuel, mais c'est surtout « *Les Rencontres du Spectacle vivant* » en 2005, coordonnées par Bernard Latarjet et organisées en partenariat avec l'Observatoire des Politiques Culturelles, qui constituent le processus de concertation le plus emblématique conduit en Rhône-Alpes. La note méthodologique de ces rencontres précise deux éléments qui servent de lignes directrices pour chacun des rendez-vous. Elle rappelle tout d'abord la nécessité de prendre en compte la réalité de la crise actuelle du spectacle vivant en veillant cependant à ce que les réflexions menées restent inscrites dans les compétences du Conseil régional. Enfin, elle souligne l'importance d'aboutir à la suite des divers temps de discussion et de travaux collectifs, à la définition de propositions réalistes et constructives dont la collectivité régionale puisse se saisir pour élaborer de nouvelles orientations politiques. Sur le même modèle sont co-construites et par la suite délibérées la politique en faveur du patrimoine et des arts plastiques (2007), la politique en faveur du livre et de la lecture publique (2008) et enfin la politique de médiation et d'élargissement des publics. Comme le précise Farida Boudaoud, l'actuelle vice-présidente déléguée à la culture et à la lutte contre les discriminations : « *Ce principe de la concertation est la marque de fabrique de la Région depuis 2004. [...] Aucune de ces politiques ne s'est construite d'en haut : notre but a toujours*

*été de partir des réalités vécues par les professionnels, des attentes exprimées par les habitants, et de la nécessité de prendre en compte la dimension territoriale et culturelle, en renforçant d'une part les territoires les plus éloignés des grands centres urbains, et d'autre part les disciplines les plus fragiles comme le cirque, les marionnettes ou les arts de la rue.* »<sup>19</sup> Au regard des impacts de la révolution numérique sur les pratiques culturelles et les projets artistiques, une seconde phase de concertation s'initie en 2010 pour déterminer les axes d'une politique qui permette de démocratiser l'accès au numérique, de soutenir les arts numériques par l'innovation et l'expérimentation et d'accompagner les professionnels et les entreprises dans les mutations en cours. Enfin, une nouvelle concertation s'est lancée au premier semestre 2015 concernant les enjeux croisés de « Culture et éducation populaire ». Les professionnels de ces deux domaines d'intervention ont pu participer à plusieurs rendez-vous fin juin, dans la perspective d'identifier les forces et les faiblesses des outils à leur disposition, de croiser leurs approches pour imaginer de nouvelles coopérations et de nouveaux projets.

Malgré un cadre législatif qui ne dote pas les collectivités régionales d'une compétence propre en matière de culture, la Région Rhône-Alpes a su s'emparer, notamment à partir de 2004, de nombreux moyens pour élaborer une politique culturelle en concertation avec les différents opérateurs régionaux. Il convient à présent d'identifier sur quelles caractéristiques se fondent ces politiques culturelles et de questionner la prise en compte de l'enjeu territorial en leur sein.

## **II ) Entre soutien à la structuration des opérateurs culturels et prise en compte des spécificités territoriales**

### **A) Une action régionale au service de la structuration des filières culturelles**

La Direction de la culture de la Région Rhône-Alpes regroupe aujourd'hui une cinquantaine d'agents, des chargés de missions aux instructeurs et gestionnaires. À chaque délibération-cadre portant sur un secteur artistique en particulier, correspond un service

---

<sup>19</sup> Blog de Farida Boudaoud : <http://www.boudaoud.fr/>

identifié et placé sous la responsabilité hiérarchique de la directrice de la culture Isabelle Chardonner<sup>20</sup>. On retrouve ainsi le service du spectacle vivant, celui des industries culturelles et créatives que sont le livre et le cinéma, le service patrimoine et arts plastiques et enfin un service dédié aux enjeux de médiation et de développement des nouveaux publics. De manière plus transversale, deux chargés de missions sont rattachés à la direction, sur les thématiques de la culture numérique et de la culture scientifique et technique ou encore concernant la question de l'emploi et de la formation. Le service régional de l'inventaire quant à lui, géré par son responsable Philippe Vergain, se rattache à la Direction de la culture, tout en conservant des domaines d'actions qui lui sont exclusifs, et pour lesquels travaillent plus chercheurs. Chaque service possède sa ligne fonctionnelle budgétaire propre et développe des modes d'intervention adaptés aux opérateurs culturels du champ artistique concerné (conventionnement, aide au fonctionnement, appels à projets...). Cependant des particularités transversales à l'ensemble des secteurs artistiques caractérisent la politique culturelle régionale. La Direction de la culture intervient par exemple en priorité et de manière exclusive en direction des structures professionnelles rhônalpines, excluant ainsi le soutien aux pratiques amateurs. Un intérêt tout particulier reste porté sur les structures dites émergentes, mais qui nouent des partenariats avec des équipements structurants ou qui développent une approche expérimentale ou novatrice (en termes de croisement des disciplines artistiques, ou de modalités de résidences artistiques...). Cette ligne directrice sous-jacente à l'intervention de la direction vise à permettre la structuration des équipes artistiques et de veiller ainsi à maintenir une présence artistique équilibrée sur l'ensemble des territoires rhônalpins. En effet, en dirigeant son action vers les artistes et les compagnies, la collectivité régionale souhaite instaurer un cercle vertueux incitant des démarches partenariales entre structures, permettant la circulation des artistes au sein des différents équipements au service d'une diffusion plus rayonnante et permettant l'élargissement des publics. Suivant cette logique, la politique de soutien au spectacle vivant de la Région vise à consolider chaque opérateur de la filière : de la formation à la diffusion en passant par un appui à la création artistique et au développement d'actions culturelles. C'est ainsi que la direction de la culture entend depuis 2006 développer des aides à l'emploi et à la formation, en soutenant notamment les écoles d'arts et de design ou encore la Comédie de Valence et de Saint-Étienne. L'insertion des jeunes artistes fait également partie des enjeux portés par la

---

<sup>20</sup> L'organigramme de la Direction de la Culture se trouve en annexe 1 p 64.

direction qui propose un accompagnement des structures culturelles professionnelles pour l'embauche des jeunes diplômés, et le financement de démarches de groupement d'employeur permet quant à lui de soutenir la mutualisation des structures culturelles. Deuxième maillon de cette filière, le soutien aux équipes artistiques par le biais d'aides annuelles au projet global des compagnies ou encore dans le cadre d'un conventionnement plus pérenne, permet de soutenir la création artistique indépendante. Une attention toute particulière est portée aux disciplines qui sont institutionnellement plus fragiles, telles que le nouveau cirque, les arts de la rue ou encore les marionnettes. Dans la perspective de faire vivre sur l'ensemble du territoire ces créations artistiques, la politique de soutien au spectacle vivant se concrétise ensuite par une aide conséquente en direction des lieux culturels dont les projets offrent des garanties de professionnalisme et un rayonnement régional confirmé. Cette aide se décline sur une diversité de lieux : des grandes institutions en Région (scènes nationales), aux scènes conventionnées « Scènes Régionales Rhône-Alpes » en passant par des lieux de diffusion soutenant les créations émergentes ou accueillant des projets plus expérimentaux au croisement des disciplines artistiques. Enfin, dans ce maillage culturel du territoire, la Région place au cœur de son intervention les problématiques liées à l'élargissement et au renouvellement des publics. Sur cette politique son action s'articule autour de deux axes : celui de l'action culturelle et du soutien aux projets de médiation culturelle et celui de l'accès des jeunes à la culture. En ce qui concerne la volonté d'identifier comme un enjeu primordial la question de l'accès de l'offre culturelle à tous les publics, notamment ceux qui en sont éloignés (pour des raisons sociologiques, géographiques ou sanitaires<sup>21</sup>), la création du Fonds pour l'innovation artistique et culturelle (FIACRE) en 2005 apparaît comme une réponse intéressante. Ouvert à tout le champ culturel, il permet de soutenir des projets d'action culturelle portés par des équipes artistiques menés sur des territoires particulièrement isolés de l'offre culturelle qui proposent des interventions innovantes auprès des populations et au croisement des disciplines. En marge de ce fonds fonctionnant par le biais d'un appel à projets, plusieurs associations dont l'activité principale de médiation menée de façon pérenne et considérée comme exemplaire, bénéficient d'un conventionnement afin de consolider leurs interventions. Dans le domaine de l'éducation artistique et culturelle, la Région s'attache à favoriser l'accompagnement des jeunes dans la découverte des sites patrimoniaux, des

---

<sup>21</sup> Chaque année dans le cadre du FIACRE, la Région accompagne une centaine de projets qui concernent plus particulièrement les publics suivants : personnes handicapées, personnes âgées, personnes incarcérées, populations situées en milieu rural, populations des quartiers dits sensibles.

structures culturelles des œuvres et de leurs artistes par le dispositif Carte M'RA ainsi que l'ouverture culturelle des établissements scolaires dont elle a la responsabilité (Lycées, centres de formation, missions locales...). Ces différentes interventions en faveur du spectacle vivant montrent bien que la politique de la Région sur ce champ artistique se décline sur l'ensemble du cycle de la création artistique, privilégiant la professionnalisation des structures avec en bénéfice un retour sur investissement puisque ces dernières réalisent nombre d'actions de développement culturel en direction des populations rhônalpines. Ce schéma d'une politique de filière en faveur du spectacle vivant qui mobilise plus de quarante pour cent du budget global de la direction de la culture se retrouve également pour l'ensemble des champs artistiques soutenus par la collectivité (arts plastiques, livre et lecture, cinéma...).

### **B) Quelle place pour la question territoriale dans la politique culturelle régionale ?**

Si la politique de la Direction de la culture est ambitieuse par la diversité des secteurs artistiques soutenus et par le travail de structuration des opérateurs culturels mené, il est intéressant de questionner la prise en compte de « l'enjeu territorial » au cœur de son action. En effet, de leur compétence première qu'est l'aménagement, les Régions se voient confier une certaine responsabilité territoriale qui peut prendre plusieurs formes. Elle s'incarne tout d'abord dans la nécessité d'ajuster en permanence l'intervention de la collectivité pour qu'elle soit la plus équilibrée possible sur l'ensemble des territoires. En matière de culture, cela correspond par exemple à l'impératif de développer une offre de qualité aussi bien dans les pôles urbains que dans les zones plus rurales et éloignées des métropoles. Au-delà de cette exigence d'organisation territoriale de l'offre culturelle, l'enjeu est également de pouvoir adapter les modes d'intervention de la collectivité aux spécificités des territoires, en portant une attention particulière aux enjeux plus ou moins structurants de ces derniers (facteurs économiques, sociologiques, environnementaux, politiques...). Il est donc intéressant de pouvoir analyser la mise en œuvre de la politique culturelle régionale par le prisme de cet enjeu territorial. En ce qui concerne la nécessité de répartir territorialement l'offre culturelle, la Direction de la culture comme indiqué précédemment, soutient les équipes artistiques dans toute leur diversité qui contribuent au « *renouvellement artistique, à l'aménagement du*

*territoire et à la sensibilisation des publics* »<sup>22</sup> en s'inscrivant dans une « *dynamique territoriale* ». Cet objectif est en effet précisé dans la convention de partenariats et d'objectifs conclue entre la Région et les équipes artistiques qui précise que « *l'itinéraire d'une compagnie peut se dérouler à travers différents territoires, du rural à l'agglomération, chaque point d'ancrage territorial pouvant être porteur d'une dynamique pour son projet, en fonction des ressources existantes, des acteurs locaux, des institutions et des politiques relatives au développement culturel de ces territoires.* » Au service de la circulation des équipes artistiques, la Région s'est également engagée depuis le début des années quatre-vingt-dix à soutenir un réseau de « *Scènes régionales Rhône-Alpes* », composé de théâtres de ville pluridisciplinaires ou de structures spécialisées par domaine artistique qui concourent aux côtés des structures nationales, à la dynamique de création en région et à la mise en œuvre de partenariats multiples avec les équipes artistiques. Une vingtaine de structures étaient signataires à l'origine et la convention concerne aujourd'hui trente-six scènes pour sa cinquième génération de mise en œuvre. La responsabilité territoriale de ces scènes est clairement perceptible dans leur cahier des charges vis-à-vis de la Région, puisque sont inscrits dès les premiers objectifs « *le développement d'une programmation concertée et complémentaire à l'échelle du réseau* », la nécessité de mener des « *partenariats avec d'autres formes de diffusion (festivals, structures d'actions culturelles en milieu urbain et rural)* », de veiller à la « *complémentarité dans la définition de spécificités en termes de programmation des disciplines artistiques peu ou mal représentées* » et enfin de se constituer en « *lieux d'accueil privilégié des compagnies et équipes de création régionale* », au service de la diffusion sur l'ensemble du territoire régional. De plus, la multiplication d'actions décentralisées que portent ces scènes permet d'inventer de nouveaux rapports avec les populations des territoires et d'ancrer davantage le projet artistique de l'équipement dans ces derniers. Chaque année, un bilan concerté est réalisé entre ces structures et la direction de la culture pour veiller à la bonne prise en compte de ces différents rôles qui contribuent à l'aménagement culturel du territoire. Il est donc compréhensible que par le soutien à ces différentes scènes réparties géographiquement sur l'ensemble de la Région, la collectivité veille au maillage culturel de son territoire. Une évaluation commanditée par la Région, de la politique en direction des scènes régionales et de leurs actions, a été menée par le sociologue

---

<sup>22</sup> Convention de partenariat et d'objectifs types entre la Région Rhône-Alpes et les équipes artistiques rhônalpines « *Compagnies en Rhône-Alpes* ».

et professeur à l'Institut d'Urbanisme, Philippe Chaudoir, en 2005<sup>23</sup>. Ce dernier questionne l'inscription territoriale des différentes structures et constate un certain contraste entre ces dernières. Il met en évidence le fait que chaque lieu possède des spécificités dont l'un des premiers facteurs explicatifs concerne la position géographique de la scène qui conditionne directement les activités de la structure et les formes de collaborations territoriales élaborées. En effet, qu'elle soit située dans une ville centre (Lyon, Grenoble, Saint-Étienne...), ou en périphérie d'une agglomération moyenne (Ambérieu-en-Bugey, Montélimar, Voiron...), le rayonnement territorial de la structure sera différent, les publics concernés également et par conséquent la pluridisciplinarité de la programmation du lieu vont en dépendre. Selon l'auteur, le cadre conventionnel actuel ne permet pas forcément de prendre en compte les caractéristiques contextuelles de ces différentes structures et propose donc une plus grande « *adéquation territoriale* ». Il inique notamment la pertinence de pouvoir étendre ce dispositif à d'autres scènes non encore intégrées « *de manière à couvrir de manière plus complète à la fois les diversités territoriales (avec notamment l'intégration de scènes situées en périphérie du territoire régional ou des scènes isolées) et les diversités disciplinaires* ».

Outre une réflexion sur l'équilibre de l'intervention régionale par territoires en matière de soutien à la culture, il paraît pertinent d'interroger les dispositifs portés par la Direction de la culture qui permettent de rester attentif aux particularités structurelles et conjoncturelles de chaque territoire. Ce sont en priorité les politiques menées par le service Médiation et Nouveaux publics avec pour ligne directrice l'élargissement et le renouvellement des publics qui prennent en compte l'enjeu territorial. À titre d'exemple, le contenu des projets d'action culturelle portés par des équipes artistiques et soutenus au titre du FIACRE, est analysé au regard des éléments de contexte du territoire dans lequel s'implante l'action. Les critères d'évaluation des projets proposent de soutenir en priorité des projets qui outre leur inscription « *sur des territoires particulièrement isolés de l'offre culturelle* », proposent des interventions innovantes auprès des populations, en développant des partenariats avec une diversité de structures locales. Autre exemple, les médiateurs recrutés par la Région dans le cadre du dispositif de la carte M'RA, se rendent en priorité lors de la rentrée scolaire dans les lycées où il a été repéré que les utilisateurs de la carte étaient peu nombreux, laissant entendre une certaine réalité socio-économique des populations desdits établissements. Dans le champ des

---

<sup>23</sup> CHAUDOIR Philippe, Les Régions et le spectacle vivant. Évaluation de la convention des scènes régionales Rhône-Alpes, Observatoire national des politiques culturelles, septembre 2005, 80p.

patrimoines, l'appel à projets « mémoire du XXe siècle » qui s'adresse à des projets de valorisation culturelle autour d'enjeux mémoriels (mémoire des grands conflits, des migrations et du travail) amène également les services lors de l'instruction des projets à étudier la pertinence du projet par rapport au territoire concerné, à l'image d'un projet sur la mémoire ouvrière de populations qui sera directement lié au territoire d'implantation des industries concernées.

Malgré la volonté de la Direction de la culture de prendre en compte au mieux la question territoriale, il reste que certains objectifs restent partiellement atteints, notamment en ce qui concerne le déploiement de la présence artistique sur certains territoires ruraux de la région. Dans ce contexte, la Direction de la culture a souhaité réfléchir dès 2012 à des évolutions possibles de son intervention, notamment au travers de certains dispositifs tels que le FIACRE. Un état des lieux du fonctionnement de cette aide a montré que la plupart des projets soutenus se déroulent sur des territoires dont le périmètre est très limité, en dessous de l'échelle intercommunale et dans des temps d'intervention trop réduits pour permettre de mener un travail de terrain suffisamment développé. D'autre part, il a été constaté que certains territoires particulièrement dépourvus en termes de structures culturelles ou d'équipes artistiques restaient ainsi des « zones blanches » dans lesquelles aucun projet artistique ne voyait le jour (Sud de l'Ardèche, Vallées de Savoie, secteur de Tarare...). Face à ce constat, il a été décidé en 2013 qu'une partie du budget dédié au FIACRE serait disponible pour favoriser l'installation d'équipes artistiques sur ces territoires considérés comme prioritaires. Sur un fonds doté de 850 000 euros, 100 000 euros sont alors dégagés dans la perspective de soutenir six territoires par année (entre 15 000 et 20 000 euros par territoires). Concomitamment, la DRAC Rhône-Alpes, en partenariat avec d'autres services de l'État concernés et en partenariat avec les collectivités locales, a engagé une démarche expérimentale de développement de l'éducation aux arts et à la culture à l'échelle d'intercommunalités essentiellement rurales, relayant ainsi la priorité nationale qui vise à corriger les inégalités sociales et territoriales d'accès aux arts et à la culture. Une cartographie de territoires considérés comme prioritaires a été élaborée à partir d'une batterie d'indicateurs socio-économiques définis par le Département des études de la prospective et des statistiques du Ministère de la Culture<sup>24</sup>. Sur les quarante-neuf établissements publics de coopération

---

<sup>24</sup> Cette cartographie est présentée en annexe 2 p 65.

intercommunale en Rhône-Alpes pressentis pour la négociation et la conclusion de conventions triennales de développement culturel, vingt-six d'entre-deux ont manifesté leur souhait de s'impliquer dès l'année 2014 dans la construction d'une politique d'offre éducative, artistique et culturelle renforcée à destination de tous les habitants et des jeunes en particulier. Sachant que les territoires identifiés par la DRAC correspondaient aux zones prioritaires repérées par le service médiation et nouveaux publics, la Direction de la Culture s'est associée à cette démarche, sans pour autant être signataire de la convention<sup>25</sup>, en dirigeant les financements dédiés aux projets culturels de territoire, sur certaines des vingt-six intercommunalités identifiées par la DRAC Rhône-Alpes. C'est ainsi que quatre intercommunalités ont d'ores et déjà bénéficié d'un financement complémentaire de la Région pour la mise en œuvre de projets culturels sur leur territoire. À titre d'exemple, la Communauté de communes Portes Drôme-Ardèche a obtenu une subvention régionale de 20 000 euros (sur un budget prévisionnel de 100 000 euros) pour l'installation de résidences d'artistes de longue durée. Plusieurs lignes directrices ont été identifiées pour ce projet, comme le fait que les résidences doivent concerner les champs artistiques identifiés comme prioritaires pour le territoire, à savoir la danse, la musique et le théâtre. Le projet devra également se décliner selon une approche par bassin de vie, avec un ancrage territorial et un déploiement des interventions qui s'appuient sur des structures culturelles professionnelles locales. Enfin, les actions développées devront en dehors des publics scolaires s'adresser aux usagers des structures d'éducation populaire, les personnes âgées à travers les maisons de retraite ou encore les patients de l'Hôpital de Saint Vallier. Sollicitant l'appui financier des différents partenaires publics du territoire (État, Région, Département et EPCI), ces projets d'envergure laissent présager, par une installation pérenne d'équipes artistiques professionnelles, la construction d'une relation durable entre acteurs culturels et populations. Il est actuellement trop tôt pour pouvoir évaluer les impacts de ces conventions pour les territoires impliqués, mais plusieurs difficultés semblent apparaître dans leur application concernant directement la collectivité régionale. En effet, le volontarisme de l'État ne se traduit pas sur les territoires par la mise à disposition de moyens en ingénierie pour élaborer ces projets culturels de territoire et assurer leur suivi sur les trois années de la convention. Il se trouve ainsi qu'au sein de ces intercommunalités, ce sont les animateurs territoriaux en

---

<sup>25</sup> La Direction de la culture souhaite conserver la possibilité d'accompagner une diversité de projets culturels qui ne relèvent pas uniquement d'actions d'éducation artistique et culturelle, mais plus largement tout type de projet d'action culturelle porté à l'échelle d'un territoire donné.

charge des Contrats de Développement Durable en Rhône-Alpes qui viennent à prendre en charge, malgré eux, ces projets sans forcément disposer d'une expertise adaptée aux problématiques du secteur culturel. La Direction des Politiques Territoriales de la Région qui contribue au financement de ces postes d'animateurs sur les territoires voit donc dans cette pratique, un risque pour la mise en œuvre des actions censées se réaliser dans le cadre de la procédure contractuelle, par peur que ces nouveaux projets s'alimentent sur les enveloppes dédiées à la contractualisation.

De manière plus transversale, la question des territoires est présente au sein de la Direction de la culture, puisqu'il existe un poste de chargée de mission « Patrimoines et Territoires » occupé actuellement par Gaëlle Petit. Arrivée en octobre 2014 sur cette mission, elle reprend la fonction de référente en ce qui concerne les problématiques culturelles au sens large pour l'ensemble des directions régionales portant des politiques de développement territorial. Son rôle qui n'est pas formellement défini est de répondre au fil de l'eau aux sollicitations des autres directions concernant la mise en œuvre de projets culturels sur les territoires (CDDRA, PNR, LEADER...) ou d'informer, en fonction de leurs besoins, les collaborateurs de la Direction de la culture sur l'actualité des territoires. De manière plus générale, sa prise de fonction prend place dans un contexte où la directrice de la culture, Isabelle Chardonner, souhaite concevoir une meilleure articulation entre la politique culturelle de droit commun portée par la direction et les différentes approches territoriales de la collectivité. Cette prise de poste représente donc une opportunité pour réfléchir de manière collaborative à la structuration de l'approche territoriale de la Direction de la culture, dans un contexte budgétaire qui amène à réinterroger les pratiques et dans la perspective de l'union avec la Région Auvergne qui dispose d'un fonctionnement différent en direction de ses territoires. C'est également dans ce cadre que la Direction de la culture a répondu positivement à ma proposition de stage de fin d'études, pour que je puisse mener, en lien avec Gaëlle Petit, une analyse sur la déclinaison territoriale de l'intervention régionale en matière de culture.

En ce qui concerne la politique culturelle mise en œuvre par la Direction de la culture, il est perceptible à ce moment de l'analyse qu'elle ne fait pas à proprement parlé l'objet d'une territorialisation portée politiquement qui se traduirait par une ligne directrice claire pour le

service dans la mise en œuvre de ses dispositifs. Ainsi, même si le spectre d'intervention de la Direction de la culture est très large en termes de champs disciplinaires, d'équipes artistiques et de lieux concernés, sa déclinaison sur l'ensemble des territoires reste relative. À ce propos, j'ai été amenée à réaliser différentes cartographies qui illustrent pour une année donnée, la présence de la Direction sur ses territoires. Par exemple, le fonds FIACRE qui dans son règlement d'attribution prend en considération l'ancrage territorial des projets, a permis de soutenir en 2014 une grande majorité d'initiatives situées dans les départements de la Drôme, de l'Isère, de l'Ardèche et dans une moindre mesure ceux de la Savoie et Haute-Savoie, de l'Ain et de la Loire. S'il convient de mener une analyse sur plusieurs années pour se doter d'une vision plus globale, la carte ci-dessous synthétise les projets aidés au titre du FIACRE en 2014 sur les différents territoires CDDRA et permet de se doter d'une photographie à un instant donné de l'intervention de la Direction sur les territoires rhônalpins.

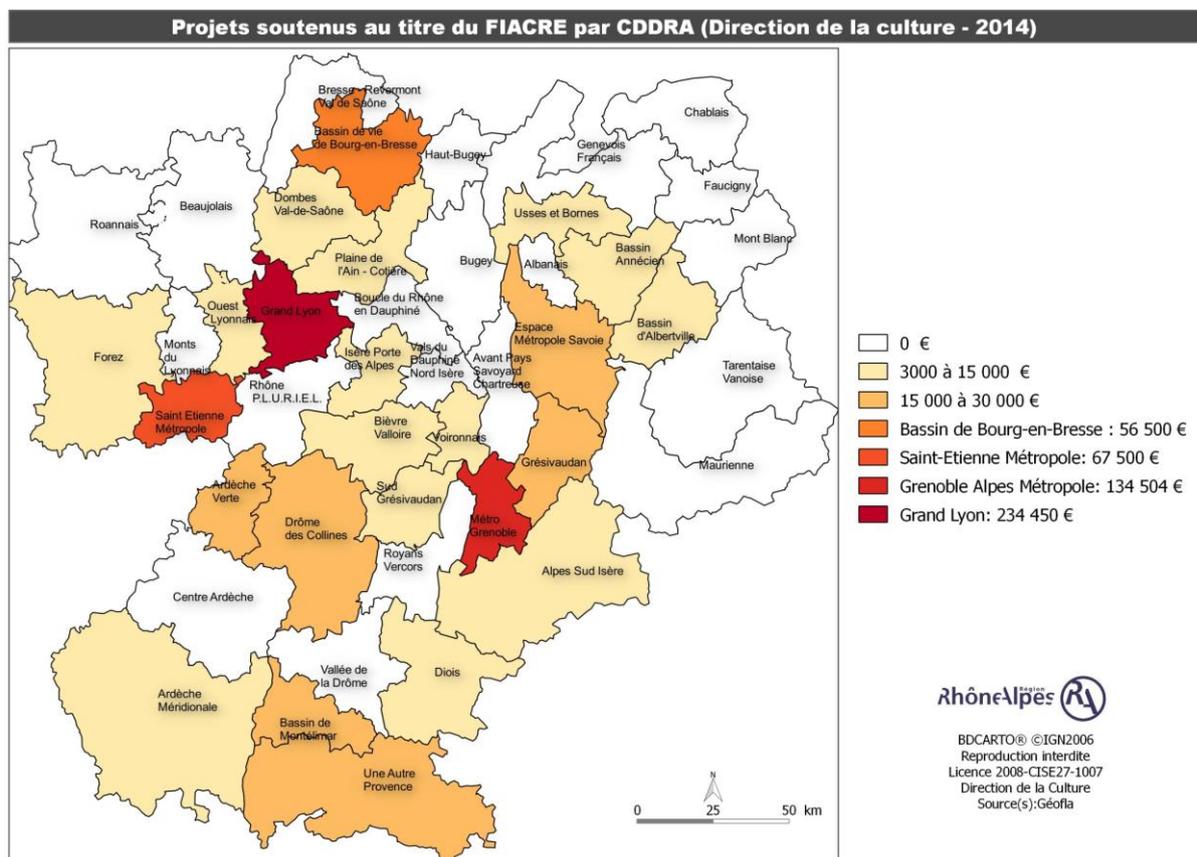


Figure 1 : Cartographie du dispositif FIACRE par territoires CDDRA en 2014

À la différence d'autres directions régionales, la relation entre l'instance administrative de pilotage, à savoir l'Hôtel de Région à Lyon, et ses territoires d'intervention, n'est pas formalisée par la présence d'agents de la direction de la culture au sein des huit antennes départementales de la collectivité régionale, « les établissements Rhône-Alpes ». Le suivi des projets culturels par les chargés de mission depuis Lyon éloigné géographiquement des opérateurs culturels, peut poser plusieurs difficultés. Cette distance conduit tout d'abord à une perte de lisibilité de la politique culturelle régionale dont les critères et publics cibles sont parfois méconnus par les acteurs culturels concernés. À l'inverse, les chargés de mission sectoriels ne peuvent bénéficier d'une vision précise des dynamiques culturelles de chaque territoire, mais identifient en priorité les opérateurs qui sont soutenus dans le cadre de leur dispositif et qui en général viennent d'eux-mêmes solliciter des financements régionaux. Au-delà de la politique culturelle mise en œuvre par la Direction de la culture, il convient de poursuivre la réflexion concernant le développement culturel des territoires régionaux, en s'intéressant plus précisément aux projets culturels qui émergent dans le cadre des politiques de développement territorial portées par la collectivité.

## Chapitre II. L'intégration des questions culturelles dans les stratégies de développement territorial

Dans le cadre de sa compétence en matière d'aménagement du territoire, la collectivité régionale développe un ensemble de politiques de soutien au développement local, dont l'un des outils principaux est la procédure de contractualisation qui se décline aujourd'hui dans les Contrats de Développement Durable de Rhône-Alpes (I). Cette procédure qui engage la Région et les représentants d'un territoire, donne lieu à la définition d'une stratégie territoriale pour une durée de six années qui conduit à l'émergence et à la mise en œuvre d'actions témoignant d'une véritable valeur ajoutée pour le développement du territoire. Au cœur de cette stratégie, il est constaté que de nombreux projets et opérateurs culturels sont soutenus dans la mise en œuvre de leurs projets artistiques sur les territoires. (II)

### **I ) La procédure contractuelle au service du développement territorial**

#### **A) Un outil dans la construction de territoires de projet**

Depuis la fin des années quatre-vingt-dix, le contexte de production des politiques publiques a fortement évolué en France et s'est complexifié avec l'entrée en scène de nouveaux acteurs dans le domaine de l'action publique (collectivités locales, sociétés civiles, etc.) Cette double tendance d'une globalisation des sociétés avec la constitution de structures politiques supranationales, ainsi que du renforcement de l'action des territoires par l'acquisition de nouvelles compétences, vient contrebalancer le pilotage central des politiques publiques historiquement assuré par l'État. Les vagues successives de réforme territoriale portant sur la déconcentration et la décentralisation de compétences aux collectivités locales, ainsi que du renforcement de l'intercommunalité, ont privilégié le développement de nouveaux modes de gouvernance fondés sur une logique politique des territoires. Analysant la montée en puissance des territoires dans la mise en œuvre des politiques culturelles, Emmanuel Négrier et Philippe Teillet mettent en évidence le fait que « territorialiser »

revient tout d'abord à « *donner un sens politique à l'espace* », notamment en reconnaissant aux territoires des caractéristiques jusque là occultées telles que : « *leur culture politique singulière, leur attractivité propre, leur génie particulier en matière de gouvernance [...]* ». Cette notion de gouvernance à l'échelle locale a notamment été explicitée par Patrick Le Galès comme la mise en œuvre de multiples « *processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement* »<sup>26</sup> et ce pour l'ensemble des domaines de l'action publique. Il paraît donc intéressant d'analyser comment les Régions s'inscrivent dans ces mécanismes de gouvernance territoriale, en initiant notamment des politiques volontaristes de développement local en direction des territoires. En effet, selon Anne-Cécile Douillet qui a mené plusieurs travaux sur la territorialisation de l'action publique, les politiques régionales qui pour la plupart prennent la forme d'un financement régional pour la réalisation d'un programme d'actions sur un territoire donné, sont emblématiques « *d'une définition plus localisée et plus négociée des problèmes publics* ». En effet, la nouveauté sur laquelle se fondent ces politiques régionales de développement réside dans la manière de concevoir les territoires non plus uniquement comme espaces de mise en œuvre de politiques publiques descendantes, mais comme objet et outil d'action publique. Tout d'abord, en incitant des associations de communes à se regrouper autour d'un intérêt commun de développement, souvent par le biais d'un appel à projets, ces politiques vont dessiner de nouveaux espaces d'intervention publique généralement qualifiés de « *territoires de projet* » puisqu'ils dépassent les frontières politico-administratives. Enfin, ces nouvelles entités spatiales deviennent des scènes de concertation qui conduisent à la négociation d'accords sur des objectifs communs d'actions à réaliser, dans un temps donné et avec la contribution financière et humaine respective des partenaires concernés.

À l'origine des politiques de développement territorial, on retrouve le lien naturel qui existe entre la collectivité régionale et l'aménagement du territoire, comme l'explique la Loi du 2 mars 1982 portant création des Régions : « *le conseil régional [...] a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement du territoire* »<sup>27</sup>. Leur intervention en matière d'aménagement va

---

<sup>26</sup> LE GALES Patrick, in BOUSSAGUET (L.), JACQUOT (S.), RAVINET (P.) (dir.), Dictionnaire des politiques publiques, Paris, Presses de Sciences Po, 2004

<sup>27</sup> Loi du 2 mars 1982, art.59 al. 3

par la suite se traduire dans le cadre des contrats de plans signés avec l'État (CPER) qui sont des accords de financements pluriannuels pour la réalisation d'actions prioritaires et convergentes entre les objectifs régionaux et les orientations du plan national. Ces financements concernent avant tout des projets conséquents d'investissement selon une logique « équipementière ». Mais les dernières générations de CPER tendent à une diversification des thèmes contractualisés et se rapprochent d'une logique de territorialisation, notamment avec la définition de zones devant être prioritairement aidées puis, à partir de 2000, par l'inscription dans chaque contrat d'un véritable « volet territorial », qui impose l'affectation de 25 % des crédits à des territoires de projet (pays, agglomérations, parcs naturels régionaux). Mais c'est véritablement avec la Loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, puis la Loi Voynet de 1999 que la question de l'aménagement des territoires est directement associée à l'enjeu de développement local, en proposant une politique en direction de territoires de projet que sont les *pays*. Ces derniers correspondent à une vision fonctionnelle du territoire, précisée en ces termes: « *Lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui le composent ont vocation à se regrouper en pays.* »<sup>28</sup>

Dès lors, les Régions vont se saisir de la constitution de ces nouveaux territoires de projet, pour initier des démarches partenariales de soutien au développement local, par le biais de la procédure de contractualisation. En Rhône-Alpes néanmoins, même si cette échelle du bassin de vie et d'emploi est privilégiée, la politique des Contrats Globaux de Développement initiée dès les années quatre-vingt-dix souhaite favoriser la coopération entre collectivités en laissant le choix du périmètre à la responsabilité des acteurs locaux.

Cet outil du contrat va donc permettre l'élargissement du champ des compétences de la collectivité régionale en direction de ces territoires qui ne se cantonne plus uniquement à une démarche sectorielle d'aménagement, puisqu'en matière de développement tout peut être imaginé. Comme le précise Anne-Cécile Douillet dans son analyse sur les pratiques contractuelles : « *Par leur objectif (le développement local) comme par le moyen proposé (la constitution d'un nouveau territoire d'action publique), les politiques de développement*

---

<sup>28</sup> Loi du 4 févr. 1995 modif., art. 22-I.

*territorial témoignent d'un changement dans la façon de concevoir l'action publique. »*<sup>29</sup> La grande majorité des Régions vont donc contractualiser avec ces territoires, soit dans le cadre des CPER, l'accord devenant tripartite, voire quadripartite lorsque le Département concerné est signataire. À l'inverse en Rhône-Alpes, il a été décidé de mener une politique de contrats bilatérale qui coexiste avec le dispositif de contractualisation de l'État dans les territoires, positionnant la Région dans une situation parfois concurrentielle avec les autres partenaires publics. Cette relation exclusive permet cependant à la Région de consolider son autorité tout en contribuant selon les propos d'Anne-Cécile Douillet au « *renforcement de la légitimité à agir et [à] la reconnaissance comme acteurs publics qui comptent, des élus et fonctionnaires régionaux.* »<sup>30</sup> En Rhône-Alpes, l'antériorité de cette procédure de contractualisation qui a connu diverses évolutions nous le verrons, mais qui se maintient encore aujourd'hui témoigne bien du fait que le contrat territorial « *s'est inscrit durablement dans le répertoire de l'action régionale* »<sup>31</sup>.

## **B) Fonctionnement de la procédure contractuelle**

Au sein de la Région Rhône-Alpes, la procédure contractuelle représente l'un des principaux outils au service de la mise en œuvre d'une politique de développement territorial. Elle est portée par la Direction des Politiques Territoriales (DPT) et s'élabore en direction de territoires qui sont à l'initiative de projets de développement local concernant de manière transversale l'ensemble des champs d'intervention de la collectivité (agriculture, tourisme, développement économique, culture...). S'il m'a été demandé en priorité d'analyser les projets menés dans le cadre des CDDRA<sup>32</sup>, il convient de souligner que d'autres procédures

---

<sup>29</sup> DOUILLET Anne-Cécile, Les politiques contractuelles de développement rural : déssectorisation ou design territorial ?

In FAURE Alain, DOUILLET Cécile (dir.) L'action publique et la question territoriale, Presses Universitaires de Grenoble, 2005, p. 78

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> DOUILLET Anne-Cécile, « les régions face à leur territoire. Les contrats territoriaux, de l'aménagement à la gestion du territoire régional ».

In BARONE Sylvain (dir.), Les politiques régionales en France, édition La découverte, Paris 2011, 324 p. 163

<sup>32</sup> Suite à l'analyse des dépenses culturelles des directions régionales pour l'année 2014, il est apparu qu'une grande part de projets culturels et artistiques soutenus en dehors du cadre de la politique culturelle de droit commun était financée dans le cadre de la procédure des CDDRA de la Direction des Politique Territoriales. J'ai donc été amenée en priorité à m'intéresser de manière plus approfondie au fonctionnement de cette procédure

soutenant des territoires de projets sont financées par la collectivité régionale, à l'image des programmes d'actions annuels des huit Parcs Naturels Régionaux ou encore lors de l'élaboration de Contrats territoriaux pour l'emploi et la formation. Parmi cette diversité de territoires de projet dont les périmètres tendent parfois à se recouper, la collectivité régionale veille à ce que s'opère une certaine cohérence entre les différentes politiques. À ce titre, en tant qu'autorité de gestion du fonds européen FEADER 2014-2020 qui se décline notamment par l'appel à projets LEADER<sup>33</sup> ne peut concerner que des territoires de projets déjà existants à savoir des CDDRA ou des PNR. Avant de revenir sur le fonctionnement et les évolutions de la procédure des CDRRA, il est intéressant de comprendre que la politique portée par la DPT se caractérise par une certaine souplesse, puisqu'elle s'élabore en direction de territoires à géométrie variable, à partir du moment où ils sont considérés comme « pertinents ». En effet, partant du principe que le développement naît du partenariat entre des acteurs locaux qui se réunissent autour d'une stratégie commune, cette coopération sera facilitée si elle se concrétise au sein d'un espace qui structure des relations sociales fortes, à l'image d'un bassin de vie. Il est ainsi possible pour les acteurs souhaitant contractualiser avec la Région, de s'affranchir des limites administratives pour constituer leur territoire de projet, à partir du moment où sont préservés les périmètres des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, constitutifs du nouveau territoire.

En ce qui concerne l'origine de la politique régionale des contrats de développement en Rhône-Alpes, celle-ci est assez ancienne puisqu'elle s'instaure en 1992, avec des vocables modifiés et des ajustements successifs (Contrats Globaux de Développement, Contrat de Développement Rhône-Alpes...) pour connaître sa forme actuelle depuis 2012 : les Contrats de Développement Durable en Rhône-Alpes. Ainsi au fil des années, le nombre de territoires contractualisation avec la Région n'a fait qu'augmenter pour concerner aujourd'hui quarante-neuf espaces de projet. Les évolutions connues par cette procédure ont été l'occasion de donner un nouveau souffle à cette politique en apportant de la souplesse dans le dispositif contractuel et en accompagnant la montée en responsabilité des territoires. Le souhait de

---

contractuelle, mais j'ai également eu l'opportunité d'analyser les programmes d'actions des Parcs Naturels Régionaux, et le contenu des projets déposés au titre de LEADER 2014-2020.

<sup>33</sup> Le programme LEADER vis à mettre en œuvre des stratégies locales de développement intégrées afin de répondre aux besoins et enjeux prioritaires des territoires rhônalpins.

l'exécutif régional était également de prendre en compte les nouvelles orientations politiques et de pouvoir afficher plus clairement les priorités régionales, à l'image de la prise en compte du développement durable, intégré à l'ensemble de la dernière génération de contrats.

Pour la collectivité régionale, la politique contractuelle se fonde depuis son origine sur la volonté de susciter et de soutenir des stratégies territoriales d'aménagement et de développement durable qui se traduisent par des projets structurants et prospectifs. Parmi les objectifs fondamentaux de cette politique, la prise en compte de ces territoires de projet doit reposer sur l'initiative des acteurs locaux, engagés dans une démarche collective qui correspond donc à une démarche ascendante. En réponse à ces initiatives territoriales, la Région vient en support pour encourager le déploiement de projets transversaux qui dépassent la simple déclinaison thématique et veille également à ce que les projets se structurent à minima à l'échelle intercommunale, pour se situer dans une véritable logique de projet partagé. Par ailleurs il a toujours été mis au cœur de la mise en œuvre de la procédure contractuelle, l'impératif de pouvoir asseoir la participation civile à la construction des projets de développement, notamment par le biais des Conseils Locaux de Développement (CLD). Cette instance qui contribue à une véritable gouvernance territoriale est sollicitée lors des différentes étapes de la démarche de contractualisation (candidature, élaboration de la charte, avenants..) et permet d'alimenter le contenu des politiques de développement territorial. Les CLD qui regroupent les acteurs socio-économiques, les citoyens, le monde associatif ou encore les partenaires sociaux, sont selon la délibération adoptée en 2004 par le Conseil Régional : *« un lieu d'échanges, de propositions, de conciliation des différentes approches sur un territoire et d'écoute social. »*<sup>34</sup>

Successivement amendée, en 2000, en 2004, puis en 2008, la politique régionale des contrats territoriaux est finalement devenue moins lisible notamment en ce qui concerne les principes guidant l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de ce dispositif. Le fait que se soient succédé sur certains territoires plusieurs générations de contrats avec des modalités parfois différentes, a rendu difficile leur compréhension d'un territoire à un autre, ainsi que leur appropriation par les acteurs locaux. De plus, il a été constaté que les partenaires locaux étaient en attente d'une simplification du dispositif, et ce surtout dans les territoires les moins

---

<sup>34</sup> Rapport n°04.07.748, Politique régionale des contrats de développement de Rhône-Alpes, Aménagement et animation du territoire et du développement durable

dotés en ingénierie, pour lesquels il est difficile de se positionner au sein de la démarche contractuelle et qui peinent à bénéficier d'un accompagnement dans leur projet. Il a été également observé que le rôle de la Région dans le pilotage des contrats s'était peu à peu dilué, contribuant à figer l'image d'une collectivité lointaine, avec une action parfois méconnue des acteurs qui sont pourtant bénéficiaires de la politique contractuelle. Dans ce cadre, l'adoption par l'Assemblée régionale du 29 mars 2012 de l'évolution des modalités opérationnelles des contrats a pour volonté de répondre à ces diverses limites et de pousser à la définition d'une stratégie territoriale plus resserrée pour chacun des CDDRA. L'objectif recherché est de cibler l'intervention régionale sur de réelles priorités et éviter ainsi le saupoudrage des financements, source de dispersion et de moindre efficacité. Dans cette même logique et pour garantir un effet d'entraînement sur les territoires, ces derniers doivent fléchir l'enveloppe du contrat à hauteur de 80% minimum sur des projets structurants, à savoir ceux qui amènent à créer de nombreux partenariats par leur caractère transversal ou encore qui visent à la mise en réseau ou au développement d'une filière. Il est également demandé aux territoires que l'équilibre global du contrat sur les six années de contractualisation tende vers l'objectif de 50% minimum de l'enveloppe dédiée à des projets d'investissements, après déduction du financement de l'animation généraliste du contrat. Enfin, un principe de dégressivité de l'aide régionale est instauré pour les opérations de fonctionnement récurrentes. Cette condition qui nous le verrons par la suite concerne en grande majorité les projets culturels et artistiques, vise à replacer les CDDRA dans le champ de l'expérimentation et de l'aide à l'émergence de nouveaux projets et non le financement pérenne de projets reconduits à l'identique. Les modalités de mise en œuvre de ce principe restent assez souples, mais peuvent soit prendre la forme d'un soutien financier échelonné sur trois années du contrat, soit un soutien dégressif sur les six années du contrat. Ce nouveau cadre opérationnel positionne désormais les territoires dans une « *logique de renoncement* » comme le décrit Corinne Banchereau, responsable du service des contrats de développement, puisque toutes les thématiques ne pourront être traitées -volontairement- au sein des CDDRA, ou ne seront traitées que sous un angle particulier (la question touristique via la mise en place de voie verte par exemple). Au cœur de la délibération de mars 2012, l'évolution de ces modalités entend répondre à trois formes d'enjeux pour la collectivité régionale. Dans un premier temps, il s'agit bien de renforcer l'effet levier de l'intervention régionale à partir duquel a été pensée la procédure contractuelle. C'est également l'occasion pour la collectivité

de clarifier le pilotage des contrats en précisant qu'elle sera sa place et son rôle dans la gouvernance des contrats, et par quels moyens elle pourra venir en apport d'ingénierie sur les territoires. Dans un troisième temps, il s'agit bien d'améliorer la visibilité de l'action régionale sur les territoires CDDRA à la fois en veillant à ce son action soit la plus transparente que possible vis-à-vis des populations du territoire, en veillant à simplifier d'avantage la procédure d'élaboration et de mise en œuvre des contrats (candidature, charte, contrat définitif...) et enfin en garantissant une convergence et une articulation des différents dispositifs régionaux mis en place sur les territoires.

À partir de ce cadre opérationnel, les représentants des territoires qui souhaitent passer un engagement contractuel avec la Région Rhône-Alpes doivent suivre une procédure qui s'appuie sur la succession de trois étapes. La première concerne l'acte de candidature qui va « *définir le territoire de projet, en proposant à la collectivité régionale un périmètre de contractualisation, la méthodologie de prise en compte du Développement durable, un état des lieux de la gouvernance et de l'ingénierie ainsi que les modalités de pilotage et de réflexion du futur contrat* »<sup>35</sup>. Dans cette phase, la Région exige la réalisation d'un diagnostic territorial approfondi qui servira de socle pour les acteurs locaux pour élaborer leur projet de territoire. Il vise donc logiquement à mettre en évidence les spécificités locales du territoire qui définiront la stratégie territoriale resserrée en intégrant un état des lieux de la problématique des services publics sur ledit territoire. Par la suite, une charte de développement durable est rédigée, en reprenant le projet de territoire global et en identifiant des enjeux prospectifs. Enfin, le contrat définitif est élaboré autour d'un programme d'actions composé de « fiches-actions stratégiques ». Chacune d'elles rappelle le contexte du territoire, les objectifs directeurs de l'action, la description du contenu opérationnel, le plan de financement prévisionnel, le calendrier de mise en œuvre et enfin des indicateurs de suivi de réalisation et de résultat de l'action. Ces derniers éléments d'évaluation sont essentiels puisqu'il est prévu au cours de la troisième année du contrat une étape de bilan à mi-parcours, sous la forme d'une clause de revoyure. Elle constitue pour le territoire l'opportunité de réinterroger l'ensemble des actions du contrat et si besoin d'en réviser le contenu ou d'en ajouter des nouvelles. Au-delà du contenu des actions elles-mêmes, ce bilan doit permettre de

---

<sup>35</sup> « Contrats de développement durable Rhône-Alpes : guide pratique », Service Contrats de Développement, Direction des Politiques Territoriales, juillet 2012.

traiter du partenariat entre la collectivité régionale et le territoire dans les instances de pilotage, et d'évaluer de manière qualitative l'organisation à l'échelle du territoire (fonctionnement des commissions thématiques, du CLD...). En dehors de l'étape de clause de revoyure, les territoires CDDRA peuvent également proposer à la Région des avenants (durant les trois premières années du contrat ou lors de la deuxième moitié) qui permet d'ajuster le programme d'action aux évolutions du contexte territorial.

Enfin, pour assurer la mise en œuvre de cette procédure contractuelle, une gouvernance spécifique est instaurée qui repose sur plusieurs instances et sur le partenariat de plusieurs personnalités « les quatre référents du CDDRA ». Parmi ces derniers on retrouve tout d'abord le chef de projet régional, élu régional de la majorité, qui en tant qu'interlocuteur politique des acteurs du territoire, représente l'interface entre ces derniers et l'exécutif régional. Il assure notamment la présence de la Région dans la co-construction du projet de territoire et pendant les phases de mise en œuvre du contrat. Son rôle et sa présence dans les diverses instances de pilotage sont donc essentiels pour assurer la lisibilité de l'action régionale et la bonne prise en compte par les acteurs locaux des priorités régionales. Les trois autres référents sont le chef de projet local, généralement président de la structure locale porteuse du CDDRA, le président du conseil local de développement et enfin l'animateur généraliste du contrat. Ce dernier dont le poste est pris en charge financièrement à hauteur de 70% par la Région a un rôle primordial en matière d'ingénierie apportée aux acteurs locaux. En matière d'animation du projet de territoire, il a pour mission d'organiser et d'animer les réflexions partenariales sur le territoire (commission thématique, groupes de travail...), de préparer les documents d'étape du contrat (candidature, charte, programme d'actions, avenants...) d'informer les acteurs locaux sur l'évolution de la politique contractuelle territoriale. Il a également pour mission d'accompagner les porteurs de projets qui sollicitent un financement régional par le biais du contrat, de préparer les réunions des instances de pilotage et enfin d'assurer le suivi administratif, technique et financier du contrat. Autour de cette animation généraliste se compose une équipe de techniciens plus spécialisés sur certains secteurs tels que le tourisme, l'économie ou en ce qui nous concerne, la culture. C'est la structure porteuse du CDDRA qui détermine la composition de cette équipe d'animateurs thématiques, les missions qu'ils ont à charge et la nature de leur contrat de travail. Du côté de la collectivité régionale, huit chargés de missions « développeur territoriaux » ont à charge la coordination d'un portefeuille de CDDRA qui correspond globalement à l'échelle de chaque département en Rhône-Alpes. En

ce qui concerne les instances de gouvernance, il est établi un comité de pilotage par CDDRA, où sont présents les quatre référents, le développeur territorial et d'autres personnes sensées « refléter la diversité du territoire ». C'est au sein de cette instance qu'est désigné le chef de projet local et elle constitue surtout le lieu de discussion et d'arbitrage local des projets, avant leur validation définitive par la Région. Enfin, c'est au sein du Comité d'avis régional que sont examinés et validés les programmes d'action des contrats, les clauses de revoyure et les divers avenants.

## **II ) Analyse des projets culturels développés dans le cadre des contrats territoriaux**

### **A) Une grande disparité des interventions en matière de développement culturel**

Dans la perspective de doter la Direction de la culture d'une vision plus fine des projets culturels et artistiques financés par la DPT dans le cadre de la procédure contractuelle, j'ai réalisé un travail de recherche et d'analyse des différentes fiches actions concernées par la thématique culturelle. Ce travail a été complété par des entretiens avec les développeurs territoriaux ou encore avec les animateurs généralistes de certains contrats ainsi que des animateurs en charge des questions culturelles. Ceci permet d'alimenter une base de données actualisée avec les coordonnées de ces référents « culture » sur les territoires, de connaître précisément le cadre réglementaire adopté par le territoire en matière de développement culturel et surtout d'identifier la nature des projets aidés et les bénéficiaires. À partir de la plateforme numérique Contranet mise en place par la collectivité régionale qui donne accès aux programmes d'actions ainsi qu'aux détails des opérations financées, il a été choisi de recenser les fiches-actions identifiées par le territoire comme culturelles. Il est donc envisageable que soient soutenus à la marge des projets à caractère culturel au sein d'autres secteurs d'intervention (développement économique local, tourisme...). Au total pour l'année 2014 ce sont plus de trois cent quatre-vingts projets à caractère culturel qui ont été financés par le biais de la procédure contractuelle soit plus de cinq millions d'euros venant compléter le budget de cinquante millions d'euros de la Direction de la culture.

En partant du montant global de la subvention régionale attribuée au CDDRA pour les six années de contractualisation, la part fléchée sur la mise en œuvre d'actions culturelles permet d'une certaine manière de rendre compte de l'effort prévu par le territoire en matière de culture. La cartographie ci-dessous met en évidence le fait que la majorité des territoires prévoient 10 à 20% de leur budget global pour les six années de contractualisation pour mener des projets à caractère culturel. Des territoires se démarquent avec un pourcentage supérieur à 30%, qui correspond à des projets d'investissements conséquents prévus dans le cadre d'une convention de fonctions d'agglomération et de centralité<sup>36</sup> (à l'image du complexe cinématographique de Montbrison pour le CDDRA Loire-Forez), ou qui témoigne d'un engagement fort du territoire pour structurer et soutenir une offre culturelle de qualité (1 400 000 € fléchés par le territoire Centre Ardèche pour soutenir des manifestations, programmations et structures culturelles ressources). À l'inverse, trois territoires n'ont pas de dépenses culturelles prévues dans le budget global de leur contractualisation. Ceci s'explique notamment par le fait que ces territoires ont redémarré une contractualisation avec la Région à la suite de l'adoption de la nouvelle délibération en 2012, et qu'ils ont donc été amenés à resserrer leurs interventions autour de certains domaines d'actions prioritaires.

---

<sup>36</sup> Dans le cas où le territoire comporte en son sein une communauté d'agglomération, un volet de centralité peut être identifié au sein du programme d'action pour la prise en compte des spécificités liées aux fonctions d'agglomération et de centralité. Il en existe neuf en Rhône-Alpes : Saint-Étienne Métropole, Bourg-en-Bresse, Roanne, Chambéry Métropole, Lac du Bourget, Grenoble Alpes Métropole, Grand Lyon, Villefranche-sur-Saône, Loire Forez.

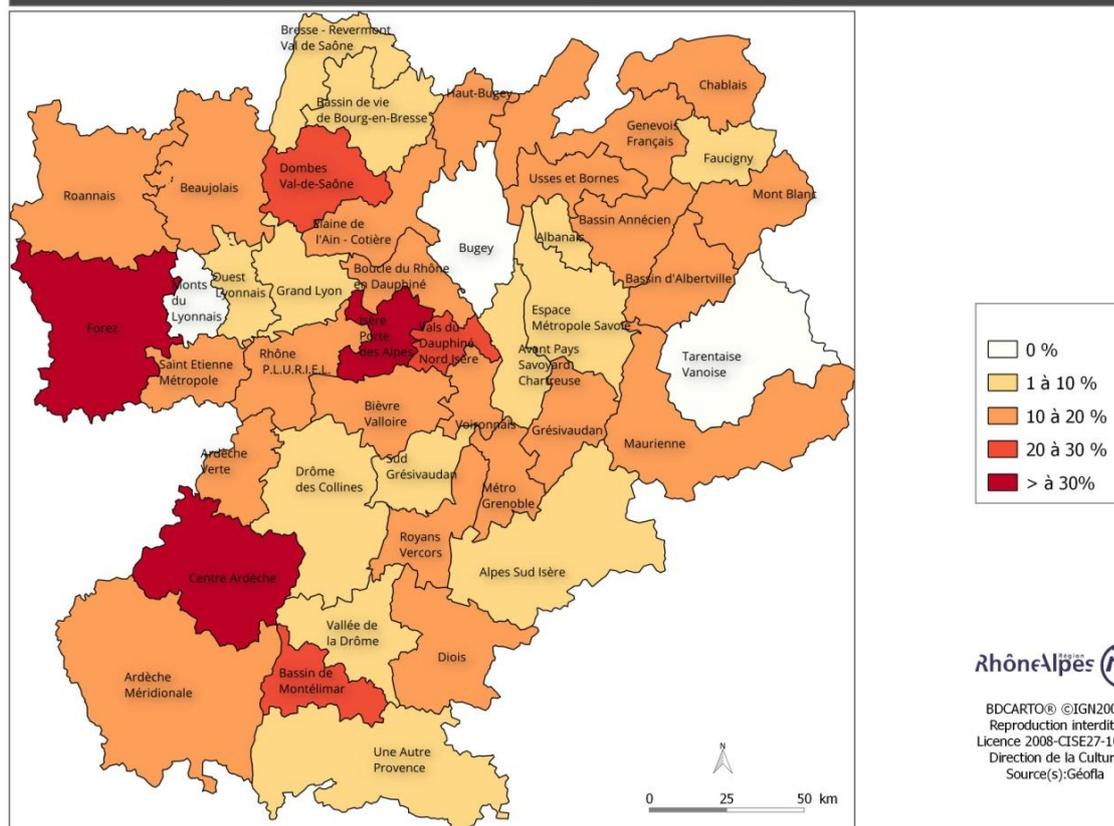


Figure 2 : Cartographie représentant la part de la subvention régionale fléchée sur des projets à caractère culturel lors de la signature du contrat.

Cette analyse cartographique présente une vision d'ensemble des territoires CDDRA en Rhône-Alpes qui cependant n'ont pas amorcé leur contractualisation à la même période. Ceci constitue donc un premier biais à l'analyse puisque ces générations de territoires fonctionnent selon des modalités opérationnelles différentes, ce qui peut donc se répercuter sur le contenu des actions financées comme il a été précisé précédemment. De plus, les montants utilisés pour l'analyse sont ceux qui ont été fixés lors des négociations pour la validation du programme d'action entre la Région et la structure porteuse, à la signature du contrat. Avec la procédure de clause de revoyure et les avenants possibles pour chaque territoire, il est donc envisageable que ces montants initialement prévus pour le développement de projets culturels aient été revus par le territoire (à la hausse ou à la baisse) en fonction d'autres priorités.

Au-delà d'une analyse quantitative de l'effort culturel des CDDRA, il est important de souligner la grande hétérogénéité qui existe entre ces territoires à la fois dans la typologie des actions soutenues et la structuration ou non d'une politique culturelle pour le territoire. Alors que certains territoires prévoient en priorité de soutenir les associations locales et

l'événementiel culturel pour développer l'attractivité et la vitalité de leurs collectivités, d'autres font le choix d'inciter par le biais d'appels à projets annuels en direction d'équipes artistiques, la mise en œuvre d'actions culturelles pour leurs populations. Une attention est également portée sur certains territoires à la mise en synergie entre des équipes artistiques et des structures pouvant les accueillir sur des temps de résidences de création ou de diffusion, en aidant directement en fonctionnement ou en investissement ces lieux ressources.

En ce qui concerne les opérations réalisées pour l'année budgétaire 2014, j'ai réalisé une analyse cartographique par territoire de la nature des actions culturelles soutenues. Dans un premier temps cela a consisté à effectuer un travail de catégorisation des dépenses culturelles, en se rapprochant des secteurs d'intervention propres à la Direction de la culture tout en gardant certaines spécificités liées à la nature des projets aidés sur les territoires. Ainsi ont été dégagées neuf catégories :

- **Investissement culturel** : pour les opérations de réhabilitation et de valorisation du patrimoine, des opérations de construction et/ou de réhabilitation d'équipements culturels, des achats de matériels.
- **Spectacle vivant** : pour la mise en œuvre de saisons culturelles sur les territoires (programmations culturelles, organisation de résidences artistiques...)
- **Festivals** : pour des événements culturels avec dépenses artistiques (droit d'auteur, cachets...)
- **Manifestations et autres** : pour des manifestations qui n'engendrent pas de dépenses artistiques, mais qui valorisation de savoir-faire culturels locaux (produits du terroir).
- **Actions culturelles** : pour les actions de médiation en direction de publics spécifiques, ou d'éducation aux arts et à la culture.
- **Ingénierie** : pour les dépenses liées au poste d'animation « culture » et la réalisation d'études.



En ce qui concerne l'existence d'un projet culturel pour le territoire, le degré de structuration de ce dernier va dépendre de deux facteurs principaux. Dans un premier temps, la présence sur le territoire d'élus communaux et intercommunaux qui placent la culture comme un enjeu primordial pour le développement local permet aux techniciens de la structure porteuse du CDDRA d'imaginer un cadre pour la mise en œuvre d'un projet culturel. En effet, la politique de développement territorial comme imaginée en Rhône-Alpes se base sur une logique ascendante et sur le volontarisme des représentants du territoire. Comme le décrit Martin Vénier qui étudie la « fabrique des territoires en Rhône-Alpes », dans le cas des territoires Avant-Pays-Savoyard, Chatagne et Bièvre-Valloire, même si une forte tradition de l'intercommunalité a rendu plus simple un saut d'échelle vers le territoire de projet, le travail des techniciens de la région pour « révéler et faire admettre l'existence de ces périmètres et pour construire une coalition politique autour d'une personnalité locale, consensuelle et intégratrice »<sup>38</sup> a été important. Les périmètres du territoire CDDRA ou encore la nature juridique de la structure porteuse sont des éléments laissés à la discrétion des acteurs locaux eux-mêmes, ce qui conduit à être en présence de situations très différentes au sein d'un même territoire régional. Le second élément qui permet d'expliquer la disparité existante en matière de structuration d'un projet culturel sur les territoires CDDRA est l'existence ou non d'un poste pérenne d'animateur en charge des questions culturelles. En effet, lorsqu'il est prévu dans l'équipe d'animation du CDDRA un équivalent temps plein spécifiquement sur les enjeux culturels, cela permet logiquement d'accompagner des projets culturels plus ambitieux, nécessitant d'avantage d'ingénierie ou dont l'instruction est plus complexe. Ces animateurs qui pour la plupart disposent d'une formation dans le développement culturel peuvent initier de nombreuses démarches au service de la structuration d'une politique culturelle. C'est ainsi qu'un diagnostic des ressources culturelles du territoire peut être réalisé, à l'image de celui mené en 2014 par le CDDRA Royans-Vercors<sup>39</sup>, qui est une première étape essentielle pour ensuite pouvoir identifier des axes directeurs correspondant aux besoins du territoire et de ses acteurs culturels. Sur le territoire du CDDRA Alpes Sud Isère, il a par

---

<sup>38</sup> VANIER Martin. « La petite fabrique de territoires en Rhône-Alpes : acteurs, mythes et pratiques. », Revue de géographie de Lyon. Vol. 70 n°2, 1995. Les nouvelles mailles du pouvoir local. pp. 93-103. Disponible en ligne sur : [/web/revues/home/prescript/article/geoca\\_0035-113x\\_1995\\_num\\_70\\_2\\_4196](http://web/revues/home/prescript/article/geoca_0035-113x_1995_num_70_2_4196)  
Consulté le 4 juin 2015

<sup>39</sup> Rapport de la mission culture 2013, Préconisations pour un projet culturel partagé, Royans-Vercors. Disponible en ligne : [https://www.google.fr/search?q=diagnostic+culturel+royan+vercors&ie=utf-8&oe=utf-8&gws\\_rd=cr&ei=yRT0VeK2As7B7Ab9gq7oBw](https://www.google.fr/search?q=diagnostic+culturel+royan+vercors&ie=utf-8&oe=utf-8&gws_rd=cr&ei=yRT0VeK2As7B7Ab9gq7oBw)

exemple été choisi d'axer le projet culturel autour de trois lignes directrices. Par le biais d'un appel à projets tout d'abord, le CDDRA souhaite soutenir des porteurs de projets qui font vivre de manière transversale les enjeux culturels et sociaux en développant des projets à l'échelle du territoire et en nouant des partenariats avec des structures locales qui ne sont pas exclusivement culturelles. Il a été également mis en évidence la nécessité de faire se rencontrer davantage les équipes artistiques et les différentes structures culturelles pouvant accueillir la diffusion des créations. C'est ainsi que le CDDRA soutient la mise en réseau des acteurs de la création et de la diffusion, en soutenant des projets de création artistique qui font l'objet d'une programmation sur le territoire d'Alpes Sud Isère (un engagement écrit de plusieurs lieux de diffusion est nécessaire). Enfin, l'impératif de rendre visible l'offre culturelle du territoire s'est traduit par la mise en place d'une plateforme numérique servant à la fois d'agenda culturel pour les habitants et d'outil ressource pour les acteurs qui peuvent obtenir des informations sur les salles et les compagnies. Cet exemple parmi tant d'autres témoigne de l'intérêt pour le territoire d'avoir pu déterminer des orientations en matière culturelle et de s'être doté d'une ingénierie suffisante pour participer à leur bonne mise en œuvre. La formalisation de ce volet culturel au cœur du projet global de territoire facilite également la mise en œuvre d'une démarche d'évaluation à partir des objectifs fixés et des résultats attendus pour le territoire et de pouvoir ainsi réajuster certains dispositifs.

Ces différents exemples mettent en lumière le fait qu'il n'existe pas de cadre d'intervention clairement défini en matière de culture au cœur de la politique de développement territorial. Les bénéficiaires des dispositifs mis en place, la nature de l'aide apportée aux porteurs de projets, à savoir les conditions qui constituent le règlement d'attribution de l'enveloppe budgétaire du contrat, restent déterminées par le territoire lui-même. Pourtant, lorsque l'on s'intéresse à d'autres volets constitutifs des programmes d'action des contrats tels que le développement économique, agricole ou encore touristique, les orientations prises par les territoires correspondent davantage à une déclinaison de la politique régionale mise en œuvre par les dispositifs d'aide de droit commun au sein des directions sectorielles concernées. Le volet économie et emploi des CDDRA met ainsi en œuvre les différents leviers de la Stratégie Régionale de Développement Économique et d'Innovation (SRDEI) votée en février 2011 pour une durée de cinq ans. Au même titre, pour ce qui relève du développement agricole, les CDDRA sont un des territoires de projet privilégiés pour la mise en œuvre de Projets Stratégiques Agricoles et de Développement

Rural (PSADER). Ainsi, les actions mises en œuvre dans le cadre de ces trois volets thématiques ne sont pas financées sur les lignes budgétaires de la DPT, mais directement sur les lignes des directions sectorielles concernées.

Alors qu'il n'est pas déterminé de cadre d'intervention spécifique en matière de culture, les modalités opérationnelles de la procédure contractuelle sont parfois difficilement transposables aux enjeux culturels. C'est notamment le cas de la condition de dégressivité des actions financées de manière récurrente sur l'enveloppe contractuelle. Nombre d'événements culturels tels que des festivals sont ainsi concernés puisqu'ils proposent chaque année une programmation culturelle sur un territoire donné, source d'attractivité, d'animation locale et de découverte culturelle. Ainsi un festival naissant pourra demander à être financé par le biais de la procédure contractuelle, mais seulement pendant trois années consécutives ou alors bénéficier d'une subvention dont le montant sera dégressif. Si l'intérêt de cette modalité est de veiller à l'émergence de nouveaux acteurs aux propositions diversifiées, cette condition entre également en contradiction avec la volonté de pouvoir accompagner les acteurs culturels dans l'évolution et la structuration de leur projet artistique. Sur certains territoires cependant, à l'image du CDDRA du Grésivaudan, il a été choisi de ne pas diminuer les financements des manifestations culturelles récurrentes<sup>40</sup>, en demandant en contrepartie aux porteurs de projets de faire évoluer le contenu de leur manifestation et ses répercussions sur le territoire. La grande majorité des manifestations culturelles dont le financement par le biais de la procédure contractuelle arrive à leur terme, sont amenées à trouver d'autres sources de financements régionaux. C'est donc assez logiquement que ces acteurs culturels viennent solliciter une aide financière sur les lignes budgétaires de la Direction de la culture, en espérant que l'opération financée dans le contrat soit systématiquement reprise au titre du droit commun, ce qui ne peut être le cas. Pour éviter cela, la Direction de la culture incite les animateurs des territoires des CDDRA à indiquer aux porteurs de projet deux années avant la fin du contrat les conditions de sortie de ce dernier, en alertant formellement ceux dont les aides régionales ont été régulières et significatives sur l'échéance à venir. Ce sont donc aux acteurs locaux d'anticiper la pérennisation des projets culturels s'ils s'avèrent pertinents pour le territoire.

Enfin, une dernière observation qu'il convient d'apporter à propos de la mise en œuvre de projets culturels par le biais de la procédure contractuelle concerne l'évolution en marche des

---

<sup>40</sup> C'est notamment le cas pour la manifestation « Mai en culture ».

périmètres des territoires de projet et de leur compétence en matière de culture. En effet dans un contexte de montée en puissance de l'intercommunalité, il est possible de constater que sur le périmètre d'un CDDRA, ce sont les différents établissements publics de coopération intercommunale le composant qui vont se doter progressivement de moyens et de compétences en matière de culture. Ainsi l'intervention de la structure juridique porteuse du contrat - dans la plupart des cas constituée en syndicat mixte ou syndicat intercommunal – se trouve vidée de son sens, puisqu'elle va soit représenter un financement supplémentaire à celui des intercommunalités sur un même territoire donné, ou bien conserver un rôle de coordination de l'enveloppe budgétaire régionale. De plus, si l'intérêt des politiques de développement territorial reposait notamment sur le fait qu'elles permettaient de dépasser les frontières politico-administratives, le mouvement de fusion des EPCI prévu par la réforme territoriale laisse présager dans un délai relativement court que le périmètre de certaines nouvelles intercommunalités correspondra à celui des territoires de projet CDDRA existants. Actuellement, dans le cas de figure où un syndicat et un EPCI ont des périmètres identiques, le Code Général des Collectivités Territoriale prévoit que l'EPCI se substitue au syndicat qui disparaît, se retrouvant ainsi investi de l'ensemble des compétences de ce dernier. C'est d'ailleurs dans ce sens que s'oriente le projet de loi Notre qui vise à rationaliser la carte des syndicats mixtes et intercommunaux, notamment en révisant le cadre des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) qui auront pour mission d'éviter les doubles emplois et la coexistence de structures exerçant les mêmes compétences.

## **B) Les limites d'une politique sectorielle et territoriale divergentes**

Alors qu'il n'existe pas de volet culturel au sein de la procédure contractuelle en Rhône-Alpes, il est intéressant de mettre en regard la diversité des modalités de mise en œuvre des projets culturels dans les CDDRA et la politique culturelle de droit commun qui se décline sur ces territoires. Le premier constat qu'il est possible de tirer est la divergence existante entre les fondements et les formes d'application de la politique de droit commun, et la politique territoriale. Tout d'abord en matière de critères d'attribution des financements régionaux, la Direction de la culture souhaite mettre l'accent sur un soutien à des compagnies et lieux culturels bénéficiant d'un rayonnement régional, porteurs d'un projet artistique solide

et d'envergure qui génère de multiples partenariats. À l'inverse, les projets culturels financés par le biais de la procédure contractuelle sont pour la plupart dirigés vers des acteurs culturels en développement et qui ont parfois des difficultés à porter des projets à l'échelle intercommunale, comme le préconise pourtant le cadre délibératoire des contrats. De plus, les projets culturels et artistiques qui sont soutenus par le biais des contrats ne s'adressent pas forcément aux publics cibles de la collectivité régionale que sont les lycéens et apprentis, ou plus largement les jeunes de 15 à 25 ans. On retrouve ainsi beaucoup de projets d'action culturelle ou d'éducation artistique et culturelle qui s'adressent à des publics plus jeunes. Il arrive également que soient financées par le biais des contrats des opérations de réhabilitation ou de création de médiathèques, qui sont pourtant des interventions n'appartenant pas au champ de compétence de la collectivité régionale en matière de culture. Dans le champ du patrimoine, la délibération adoptée par le Conseil Régional en juin 2007 détermine une intervention en direction exclusivement des musées labellisés « Musées de France ». Pourtant nombre d'opérations de rénovation, d'aménagement ou de reconstruction sont soutenues dans le cadre des contrats en direction de musées qui ne bénéficient pas de ce label.

Dans cette difficile articulation entre politiques sectorielles et territoriales, le cadre opérationnel des contrats territoriaux impose un critère obligatoire de non-cumul des financements régionaux. Ainsi en théorie un même projet ne pourra solliciter un financement dans le cadre de la procédure contractuelle, puis un second financement dans le cadre des dispositifs d'aide de la Direction de la Culture. Dans la pratique cependant, il est parfois possible qu'un projet bénéficie d'un double financement, notamment lorsqu'il s'agit d'un projet de médiation culturelle ayant déposé une demande de financement au titre de l'appel à projet FIACRE et qui sollicite également le CDDRA pour ce même projet. À l'inverse se développe de manière assumée une complémentarité des financements sectoriels et territoriaux à destination d'un même porteur de projet culturel. C'est notamment le cas pour les Scènes régionales en Rhône-Alpes qui bénéficient d'un conventionnement avec la Direction de la culture pour le fonctionnement de leur structure et qui obtiennent pour certaines un financement dans le cadre des CDDRA pour l'organisation d'actions culturelles sur leur territoire d'implantation, généralement organisées hors les murs de leur structure. Une convergence des modalités de soutien entre la politique de droit commun et la politique territoriale est recherchée lors d'étapes charnières dans la procédure contractuelle, durant lesquelles les avis des directions sectorielles sont sollicités. C'est notamment le cas lors des

procédures de clause de revoyure ou de rédaction d'avenants, en amont desquels les développeurs territoriaux font parvenir aux différentes directions le contenu du programme d'action modifié, pour si besoin permettre aux services d'apporter des recommandations. Cette mission, dont j'ai pu me saisir pendant ce stage, revient donc à Gaëlle Petit qui étudie le contenu des avenants des contrats, saisie les services de la culture concernés si besoin et émet un avis favorable ou des rectifications en rappelant les critères de la politique culturelle régionale.

Malgré la volonté de mieux articuler la politique territoriale à la politique culturelle régionale de droit commun, il est clairement constaté sur les territoires un manque de lisibilité de l'action régionale en matière de culture. Puisque ses fondements et ses principes ne sont pas formellement déclinés sur les territoires, les acteurs culturels locaux n'ont pas forcément une vision juste et informée des dispositifs développés par la Direction de la culture. Dans certains cas, il arrive même que les porteurs de projets associent les financements obtenus par le biais de la procédure contractuelle à une subvention reçue de la part de l'intercommunalité porteuse du CDDRA. On a donc un effet de récupération de la politique régionale, puisque les autres partenaires publics vont baisser leurs propres subventions ou s'approprier la réalisation des actions financées par la collectivité régionale. Alors qu'il est précisé dans le cadre opérationnel des contrats que cette procédure vise à structurer un projet de territoire, à minima sur l'échelle d'une intercommunalité, il arrive que sur certains appels à projet visant à soutenir des manifestations culturelles, le cofinancement du projet par d'autres partenaires locaux ne soit pas un critère obligatoire. Ainsi on se retrouve dans une configuration où certains projets qui se maintiennent à l'échelle communale, sont malgré tout financés par le biais des contrats de développement régionaux. Cela peut s'entendre comme un effet d'aubaine de la part des élus locaux puisque la démarche de développement territorial est utilisée pour mener à bien des projets exclusivement communaux. Cette logique de guichet territorial amène les élus locaux à s'adresser à la collectivité régionale en vue de l'allocation d'un certain nombre de ressources qui se limitent pourtant à leur territoire d'élection. Anne-Cécile Douillet qui analyse la figure de l' élu local dans les territoires ruraux décrit notamment l'opportunisme des élus locaux pour qui les politiques de développement territorial fournissent de nouvelles opportunités de leadership. En effet, pouvoir « *s'afficher comme le représentant d'un territoire est vu comme une façon d'acquérir une nouvelle source d'autorité, liée non pas à*

*l'élection au suffrage universel direct, mais à l'ancrage dans un territoire* ». <sup>41</sup> Les logiques politiques sont donc relativement importantes dans la mise en œuvre des politiques de développement territorial. Comme le décrit Martin Vanier, ces nouveaux territoires définis au niveau local comme « pertinents » répondent à l'ambition politique de certains élus locaux : « *qu'il s'agisse ou non d'un tremplin vers la scène politique nationale, le mandat de maire-conseiller général, même assorti de la présidence d'un EPCI, semble ne plus suffire au projet politique local de certains élus. La responsabilité, pour l'instant non électorale, d'une association territoriale d'une taille nouvelle, est pour eux une aventure politique à leur mesure; en Rhône-Alpes, il n'y a que huit départements, donc huit présidences de Conseil Général, mais il y aura bientôt une quarantaine de "présidents" de "pays". L'invention du territoire n'est, après tout, que la continuation de la politique par d'autres moyens.* » <sup>42</sup> Cet intérêt territorial de la part des élus locaux est d'autant plus vrai dans un contexte de limitation du cumul des mandats, où la présidence d'une structure porteuse d'un territoire de projet permet de garder une certaine visibilité locale.

À partir de l'étude de la mise en œuvre de projets culturels et artistiques dans le cadre des contrats territoriaux en Rhône-Alpes, il est possible de conclure qu'un manque d'articulation entre la politique de développement territorial et la politique de droit commun conduit à une perte en lisibilité et en efficacité de l'action régionale dans le champ de production des politiques culturelles locales. Face à ce constat, il paraît nécessaire de réfléchir dans un contexte d'évolutions institutionnelles importantes à la constitution de politiques de développement des territoires qui ne soient ni totalement la déclinaison pure et simple des politiques sectorielles régionales, ni pour autant le cadre de financement de projets ascendants déconnectés des intérêts régionaux, pour tendre vers un modèle plus collaboratif.

---

<sup>41</sup> DOUILLET Anne-Cécile, « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique* 4/2003 (Vol. 53), p. 594  
Disponible en ligne sur : [www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2003-4-page-583.htm](http://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2003-4-page-583.htm)

<sup>42</sup> VANIER Martin. « La petite fabrique de territoires en Rhône-Alpes : acteurs, mythes et pratiques. », *Revue de géographie de Lyon*. Vol. 70 n°2, 1995. Les nouvelles mailles du pouvoir local. pp. 93-103. Disponible en ligne sur : [web/revues/home/prescript/article/geoca\\_0035-113x\\_1995\\_num\\_70\\_2\\_4196](http://web/revues/home/prescript/article/geoca_0035-113x_1995_num_70_2_4196) Consulté le 4 juin 2015

## Chapitre III. Vers une politique culturelle incarnée dans l'enjeu de développement des territoires

Les récentes réformes administratives qui font évoluer le visage et le rôle des régions dans le paysage institutionnel local, tout comme le contexte politique actuel de pré-élection représentent l'occasion d'envisager de nouvelles modalités pour la mise en œuvre de la procédure contractuelle (I). À partir de l'analyse du fonctionnement actuel de l'outil contractuel et de la mise en œuvre de projets culturels sur les territoires, il est possible d'identifier plusieurs pistes d'action dans la perspective de mettre en œuvre une politique culturelle davantage territorialisée sur l'ensemble du périmètre de la future grande Région (II).

### **I) Repenser les modalités de mise en œuvre de la procédure contractuelle**

#### **A) Déterminer un cadre d'intervention en matière culturelle au sein des contrats territoriaux**

Alors que le dispositif des contrats de développement durable en Rhône-Alpes constitue depuis une vingtaine d'années l'un des principaux outils opérationnels de la politique d'aménagement et de développement des territoires, la mise en évidence de certaines faiblesses ainsi que les importantes évolutions institutionnelles en cours ont conduit l'exécutif régional à instaurer une procédure de suspension de la démarche contractuelle. Cette décision prise au printemps 2014 qui se veut transitoire concerne l'ensemble des territoires dont la contractualisation s'est achevée en 2014 et qui entraînent en phase de renouvellement de leur contrat. Les huit territoires concernés bénéficient malgré tout pour l'année 2015 de l'équivalent d'un sixième de l'enveloppe globale de la précédente contractualisation dans la

perspective de continuer à soutenir certains projets, ainsi que de financer dans les conditions habituelles les différents postes d'ingénierie. Il est donc perceptible de la part de l'exécutif régional et notamment du vice-président délégué à l'aménagement des territoires Hervé Saulignac, une volonté de revoir le fonctionnement de la procédure contractuelle pour les années à venir dans le cadre d'une collectivité régionale nouvelle. Cette perspective d'évolution du dispositif contractuel laisse donc un champ des possibles pour imaginer de nouvelles modalités opérationnelles à partir des difficultés et des faiblesses identifiées sur la procédure actuelle.

Dans un premier temps, il semble que le fait de déterminer un cadre d'intervention partagé par l'ensemble des services de la Région en matière de développement culturel constitue un enjeu majeur qui permettrait de remédier aux difficultés d'articulation entre les directions sectorielles et la direction des politiques territoriales. La définition d'un volet culturel au sein des contrats territoriaux serait en effet l'occasion de pouvoir expliciter vis-à-vis des autres partenaires publics présents sur les territoires et les acteurs culturels locaux, sur quels fondements la collectivité régionale souhaite agir en matière de culture. L'élaboration de ce volet culturel pourrait être le résultat d'un travail interdirections de définition du champ d'intervention de la collectivité en matière de culture, dans la perspective d'établir des critères complémentaires, à la fois déclinés de la politique culturelle de la Direction de la culture et qui soient adaptés aux réalités locales des territoires. La rédaction d'un cahier thématique «culture» définissant les actions soutenues par les dispositifs de droit commun et celles portées dans le cadre des politiques de développement territorial avait été entrepris il y a quelques années, mais sans pour autant aboutir à la formalisation d'un cadre pratique pour les services régionaux. D'autre part, parmi les différentes étapes qui constituent la gouvernance des procédures contractuelles, il serait intéressant de pouvoir repenser les conditions dans lesquelles est mené le travail technique préalable aux comités de pilotage des contrats. En effet, cette phase qui permet de solliciter les services de la Région dont la Direction de la culture sur le contenu des projets culturels soutenus, se déroule généralement alors que les projets sont déjà validés sur les territoires par les représentants locaux, et généralement dans des délais très resserrés vis-à-vis des instances de décision. Il est ainsi difficile pour les collaborateurs de la Direction de la culture de fournir une expertise de qualité sur les dossiers en cours. Si la délibération qui cadre la procédure contractuelle impose que les services des

directions sectorielles soient sollicités, il n'est pas indiqué de modalités de mise en œuvre précises laissant ainsi une marge de manœuvre pour l'invention de fonctionnements plus réguliers, notamment entre les chargés de mission des services et les développeurs territoriaux qui sont obligatoirement présents aux comités de pilotage sur les territoires. Enfin, au cœur du système de gouvernance qui entoure les contrats territoriaux, la perte de légitimité de l'action régionale sur certains territoires peut constituer un troisième écueil. Comme nous l'avons vu précédemment, les phases d'élaboration des contrats reposent sur un groupe de quatre référents, dont le chef de projet régional est le plus influent. Le rôle de ce dernier est notamment de veiller à la bonne prise en compte des orientations et priorités régionales par les acteurs locaux sur les territoires. Or ces élus régionaux possèdent également pour la plupart d'entre eux un mandat politique local, et semblent parfois tiraillés entre leur rôle de représentant du territoire régional et celui de leur collectivité locale. Lors de certains comités sur les territoires, j'ai pu être témoin de situations dans lesquelles le chef de projet régional était parfois en désaccord, voire désavouait les décisions prises par l'exécutif régional, notamment en ce qui concerne la décision transitoire de suspension de la procédure contractuelle. Ce cas de figure où la ligne de conduite politique de l'exécutif n'est pas incarnée sur les territoires par ses membres, contribue forcément à rendre illisible la posture régionale, voire à la décrédibiliser.

## **B) Une stratégie culturelle intégrée à la politique d'aménagement territorial: « Les Projets Culturels de Territoires » en Auvergne**

Dans un contexte d'union en marche avec la Région Auvergne, j'ai été amenée à étudier la politique culturelle mise en œuvre par la collectivité en questionnant tout comme pour la Région Rhône-Alpes, l'articulation existante avec la politique d'aménagement des territoires. Dans cette perspective, j'ai eu l'opportunité de rencontrer les collaborateurs de la Direction de la culture d'Auvergne à plusieurs reprises, ainsi que la vice-présidente Nicole Rouaire, en charge de la Culture, du Patrimoine et des Usages Numériques. J'ai tout particulièrement été amenée à échanger avec Luce Vincent, en charge à la Région Auvergne de la lecture publique, des lieux et des projets culturels de territoire.

En Auvergne, le cadre de la politique culturelle repose sur une « Stratégie pour la culture et le patrimoine » adoptée à l'unanimité par le Conseil Régional en 2014 qui promeut

quatre types d'intervention au service du développement culturel : des actions menées en direction des personnes et des citoyens, des actions centrées sur les acteurs culturels et les artistes, des actions en direction des territoires, et enfin des actions en direction du patrimoine culturel matériel et immatériel. À l'image des CDDRA en Rhône-Alpes, la Région Auvergne établit également une politique de développement des territoires qui repose sur une procédure de contractualisation nommée « Auvergne + » en direction de quinze territoires de projets constitués sous la forme de pays. À l'inverse du modèle rhônalpin, il existe depuis 2007 une stratégie culturelle incluse au cœur de la politique d'aménagement du territoire qui prend la forme de « Projets Culturels de Pays » (PCP). Ces projets permettent de soutenir des opérations culturelles prenant la forme d'actions structurantes et de mutualisation qui émanent généralement des structures porteuses des pays. Ces PCP permettent également de soutenir l'événementiel culturel sur le territoire, en accompagnant des projets de manifestations et de festivals portés par les acteurs culturels locaux. Chaque PCP met en avant les objectifs partagés du territoire et livre les axes stratégiques à mettre en place sur ce dernier. En ce qui concerne le fonctionnement du volet événementiel, celui-ci prend la forme d'un appel à projet pour lequel le dépôt des demandes de financement est à réaliser à la fin du mois de novembre de l'année qui précède l'organisation de la manifestation culturelle. La différence majeure qui existe entre le fonctionnement auvergnat et la procédure contractuelle en Rhône-Alpes, repose sur le fait que le financement des Projets Culturels de Pays est pris en charge sur les lignes budgétaires de la Direction de la Culture et non sur les lignes de la Direction de l'Aménagement des territoires. On retrouve donc à la fois un cadre d'intervention formalisé pour les territoires en matière de développement culturel et une gestion financière en direct des projets soutenus par la Direction de la culture. Pour la troisième génération des contrats « Auvergne + », signés en 2015 et qui s'étendent normalement jusqu'en 2018, il a été proposé aux territoires d'établir une liste priorisée et argumentée des manifestations culturelles qu'ils souhaiteraient voir accompagnées d'un financement régional. La préinstruction de ces manifestations culturelles permet de rendre compte de l'adéquation entre les critères d'intervention promus par la Direction de la culture de la Région Auvergne et les orientations du Projet Culturel de Pays. C'est ensuite la Direction de la Culture qui analyse chaque demande de financement et ce sont les instances régionales qui sont décisionnaires quant aux montants attribués.

Au-delà de ces divergences de fonctionnement, l'intérêt que représentent les PCT par rapport aux modalités rhônalpines, repose surtout dans le modèle de gouvernance rattaché à cette stratégie culturelle territoriale. En effet, afin de générer une véritable dynamique collaborative au service de l'aménagement culturel de l'Auvergne, le Conseil régional a proposé à tous les pays de mettre en place une structure d'échange et de concertation sur leur politique culturelle intitulée « Conseil Culturel de Territoire » (CCT). Cette instance qui est organisée au moins une fois par an sur chaque territoire, permet de réunir à la fois les élus régionaux impliqués dans la contractualisation, des élus locaux des collectivités concernées, des techniciens de la structure du Pays, des collaborateurs de la Direction de la culture et des acteurs culturels<sup>43</sup>. Sur certains territoires, les CCT se réunissent de manière plus régulière sans que soient forcément présents les collaborateurs de la Région. De plus, il existe un véritable travail de co-construction entre la chargée de mission de la Direction de la Culture qui gère les PCP, et l'animateur généraliste ou en charge des questions culturelles pour le Pays. Une rencontre annuelle au mois de septembre est organisée entre Luce Vincent et l'ensemble des animateurs des territoires. C'est l'occasion notamment pour la collaboratrice de la Direction de la culture de rappeler les critères d'intervention de la Région Auvergne en matière de politique culturelle, et de tenir informés les territoires des évolutions règlementaires. Cette année plus particulièrement, en prévision de l'union avec la collectivité rhônalpine, la Direction de la Culture a rencontré chaque pays dans la perspective d'effectuer un bilan des actions culturelles financées par le biais de la procédure contractuelle durant cette génération de contrat et les précédentes et de pouvoir ainsi évaluer la pertinence de ce fonctionnement. J'ai eu l'opportunité d'assister à deux Conseils Culturels de Territoire au « Pays de la Jeune Loire et ses Rivières », limitrophe à la région du Forez, et dans le territoire « Bourbon- Pays de Moulins », et je me suis rendue dans le « Pays d'Aurillac » pour une rencontre bilan avec ce territoire. Cette immersion m'a permis de pouvoir observer le fonctionnement de cette instance de concertation et d'en expliciter les atouts et les faiblesses à la Direction de la culture en Rhône-Alpes. Mis à part l'impartialité de certains membres des CCT qui sont parfois des acteurs culturels sollicitant un financement par le biais des contrats, ces conseils dont la composition est très diverse, permettent à la collectivité régionale d'être pleinement incarnée et visible. Généralement, la chargée de mission Luce Vincent, la directrice de la culture Ginette Chauchepas ainsi que la vice-présidente Nicole Rouaire sont

---

<sup>43</sup> Ces Conseils Culturels de Territoire doivent au minimum être composés de quatre représentants élus du territoire et de quatre représentants des acteurs culturels.

présentes lors des CCT. Cette instance est également l'occasion pour la Direction de la culture de travailler en grande complémentarité avec son agence culturelle le Transfo, qui prend le relais sur des questions d'ingénierie ou lorsque le territoire souhaite réaliser des diagnostics culturels.

## **II ) Préconisations pour une politique culturelle régionale territorialisée**

### **A) Accompagner la structuration de projets culturels sur les territoires**

À partir de l'observation du fonctionnement des Projets Culturels de Pays auvergnats et de l'analyse produite sur l'articulation entre politique culturelle et développement des territoires à l'échelon régional, plusieurs pistes de réflexion se dégagent. Il semble tout d'abord primordial pour la collectivité régionale de pouvoir accompagner les différents territoires de projet avec lesquels elle contractualise dans la définition d'un projet culturel basé sur les enjeux spécifiques du territoire. Ceci pourrait se traduire en amont de la rédaction du programme d'actions du contrat, par un accompagnement à la réalisation d'un diagnostic précis des ressources et des potentiels du territoire en matière de culture (maillage des lieux, équipes artistiques installées, mobilité des populations...). Aujourd'hui la procédure contractuelle suppose la réalisation d'un diagnostic territorial à partir d'un état des lieux des services publics et d'une analyse spécifique de certains enjeux, mais l'accent est seulement mis sur des secteurs tels que le développement agricole ou forestier. En matière culturelle il n'y a donc pas d'incitation à identifier les besoins du territoire, au détriment par la suite de la rédaction d'axes directeurs pour le soutien de projets culturels et artistiques. Certains territoires ont pris l'initiative de réaliser ce type de diagnostic tel que le CDDRA du Royans-Vercors, mais d'autres sont en attente d'un accompagnement en ingénierie pour les mener. C'est notamment le cas du territoire CDDRA « Drôme des Collines Valence-Vivarais » dont l'animateur généraliste a sollicité l'expertise des services régionaux pour mettre en place un diagnostic sur les questions culturelles. Le territoire « Vallée de la Drôme » quant à lui a fait appel à des étudiants en aménagement des territoires pour réaliser une étude sur « le poids économique de la culture », censé mettre en évidence l'importance pour le territoire de soutenir les dynamiques culturelles et artistiques existantes en termes de retombées économiques. En Auvergne, en amont de la définition des projets culturels de pays, la

collectivité régionale a financé la réalisation de diagnostics portant sur les questions culturelles qui ont été réalisés par l'agence culturelle régionale le Transfo ou par des cabinets d'ingénierie externes.

À la suite de la réalisation de ces diagnostics culturels, il paraît également fondamental de pouvoir confier la mise en œuvre du projet culturel de territoire à une personne technicienne sur ces enjeux qui puisse en coordonner les actions. Actuellement, le choix de prendre en charge financièrement une équipe d'animation sur des thématiques spécifiques est du ressort de la structure porteuse du territoire de projet. En dehors de l'animation généraliste qui peut assurer le suivi des actions culturelles au même titre que d'autres secteurs d'intervention, il existe peu d'animateurs en charge des questions culturelles sur les territoires. Sur une cinquantaine de CDDRA, seulement une vingtaine de territoires disposent d'un animateur « culture » et la nature précaire de leur contrat laisse craindre une diminution progressive de ces postes dédiés.

L'homogénéisation de l'expertise de ces animateurs sur les enjeux culturels correspond également à un enjeu majeur pour la collectivité régionale. Il est en effet possible de constater dans les territoires ne disposant pas d'un technicien professionnalisé sur le secteur culturel, une méconnaissance des logiques propres au milieu culturel (intermittence, temporalité de la création artistique, processus de diffusion...Etc). De manière plus générale, la perte en lisibilité de l'action régionale sur les territoires conduit également à ce que ne soit mal ou non identifiés les différents dispositifs de droit commun développés par la Direction de la culture, qui sont par conséquent difficilement relayés auprès des acteurs culturels locaux par les animateurs. Il existe donc un impératif de formation en continu de ces derniers, en veillant notamment à rappeler quels sont les critères d'intervention de la politique culturelle régionale ainsi que les publics cibles de ses aides. Il serait donc intéressant de pouvoir proposer des programmes ou des modules de formation sur des problématiques ciblées, propres au milieu culturel qui permettraient d'homogénéiser le niveau d'expertise et de professionnaliser les techniciens. Suivant cette logique, la directrice de la culture Isabelle Chardonner, a souhaité en lien avec la Direction des politiques territoriales, organiser une journée de rencontre avec l'ensemble des animateurs des territoires CDDRA. La finalité de cette journée professionnelle était de favoriser une connaissance mutuelle entre les collaborateurs de la Direction de la

culture et les animateurs ainsi que de mieux informer ces derniers sur les grandes lignes et dispositifs de la politique culturelle régionale. L'objectif était également de pouvoir échanger sur des pratiques de travail respectives et d'envisager des méthodes plus collaboratives pour l'avenir. Il m'a donc été demandé d'organiser cette rencontre qui s'est déroulée le 29 juin 2015, à la Villa Gillet, avec la participation d'une soixantaine de personnes, composées des chargés de mission des deux directions (DPT et DC), d'animateurs territoriaux et des représentants des agences culturelles régionales la NACRE et l'ARALD. Cette journée s'est déroulée en deux temps. Pendant la matinée, les grandes lignes de l'action de la direction de la culture ont été présentées, ainsi que les évolutions en cours de la procédure contractuelle et le travail d'analyse cartographique des projets culturels soutenus dans le cadre des contrats territoriaux. Les agences culturelles ont pu présenter leurs missions sur leurs secteurs respectifs, notamment en matière d'accompagnement aux acteurs culturels et aux territoires. Par la suite, les représentants de quatre CDDRA ont partagé des initiatives culturelles et artistiques menées sur leur territoire dans la perspective de pouvoir échanger sur leur contenu et leur élaboration avec l'ensemble des animateurs présents. Enfin l'après-midi a été consacré à un second type d'échange. Les animateurs avaient la possibilité de rencontrer en bilatéral ou en groupe les chargés de mission de la Direction de la culture dans la perspective d'échanger de manière concrète sur des projets en cours (festivals, appels à projet...) pour bénéficier d'une expertise ou encore recueillir des informations relatives aux aides de droit commun possibles à solliciter. Si cette proposition de rendez-vous avait a priori provoqué peu d'enthousiasme de la part des animateurs, il s'est avéré que le jour même, de nombreux rendez-vous se sont improvisés, témoignant ainsi d'un véritable intérêt de la part des animateurs de pouvoir travailler de manière plus directe avec les collaborateurs de la direction de la culture. Cela a permis à l'inverse aux chargés de mission de la direction de la culture de pouvoir identifier des interlocuteurs sur les territoires et de mieux saisir le contexte de certaines problématiques vécues par les équipes artistiques. L'intérêt d'instaurer des méthodes de travail plus collaboratives entre services centraux et techniciens des territoires et de pouvoir assurer une transmission plus juste des intérêts régionaux en matière de développement culturel et de retrouver ainsi une certaine cohérence dans l'action publique régionale.

## **B) Penser l'articulation entre le pilotage central des politiques culturelles et leur territorialisation**

Outre l'enjeu d'accompagnement des territoires dans la structuration de projets culturels, la constitution d'une politique culturelle régionale davantage territorialisée repose nécessairement sur le niveau de proximité existant entre les services centraux qui élaborent des dispositifs et les territoires qui sont concernés par ces derniers. Nous l'avons vue en première partie de ce mémoire, malgré un effort de prise en compte des spécificités territoriales dans les critères qui fondent les politiques culturelles régionales, l'enjeu territorial ne constitue pas systématiquement l'angle d'approche des modes d'intervention de la direction de la culture. À l'inverse, les difficultés d'articulation entre la politique sectorielle et le soutien au développement culturel initié dans le cadre de la politique d'aménagement des territoires. Ainsi, au-delà d'une révision de l'outil du contrat, il peut être intéressant de réfléchir à de nouvelles modalités d'organisation interne à la Direction de la culture qui permettraient plus facilement de réaliser cette nécessaire articulation entre politique culturelle et développement des territoires. Les différents services de la direction se heurtent à une organisation sectorisée par esthétiques (spectacle vivant, patrimoine, industries créatives...) qui amène à déconnecter le suivi de leurs dispositifs du pilotage de la politique territoriale. En contrepartie, les chargés de missions de la direction de la culture sont très rarement identifiés sur les territoires comme pouvant être une ressource pour les animateurs. La question de la territorialisation des services a déjà été posée pour d'autres Régions qui ont fait le choix de la déconcentration de leurs agents sur les territoires, à l'image de la Picardie comme en témoigne le document réalisé par ETD, Centre de ressources du développement territorial, sur les politiques territoriales régionales. Il est en effet indiqué que dès 1986, alors que s'initie la politique de développement local de la Région, le choix est fait de « *mettre à disposition des territoires du personnel du conseil régional plutôt que de participer au financement de postes.* »<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> ETD - Centre de Ressources du développement territorial, Politiques territoriales régionales, Les notes d'ETD, juin 2007, 25p.

La perspective de pouvoir imaginer un fonctionnement plus territorialisé de la direction de la culture a été abordée dans le cadre des groupes de travail Rhône-Alpes Auvergne concernant la présence de la future grande région sur ses territoires. Ainsi plusieurs stratégies de déclinaison territoriale de la politique culturelle régionale ont été mises en avant par les membres du groupe. Il a ainsi été envisagé une organisation administrative qui puisse se déployer à partir d'une direction centrale assurant les missions de pilotage stratégique et de définition des politiques régionales. Cette direction, dans la continuité du travail qui est déjà aujourd'hui entrepris, serait initiatrice et animatrice des grands projets régionaux, responsable du soutien aux structures labellisées ou encore aux projets à rayonnement au moins départemental. Elle serait également en charge de secteurs artistiques spécifiques tels que l'édition ou encore l'art contemporain pour lesquels l'approche ne peut pas se faire de manière uniquement locale, le nombre de projet restant trop peu important. Tout en assurant ce pilotage central, la Direction de la culture aurait également vocation à prendre en charge directement l'animation territoriale par l'intermédiaire de ses collaborateurs. Ces derniers continueraient d'assurer des missions thématiques spécifiques, avec la gestion des dispositifs existants et l'instruction des projets concernés, mais auraient également en charge sur des territoires identifiés, d'animer et d'assurer le suivi du volet culturel des contrats territoriaux.

# Conclusion

Au regard de l'analyse des pratiques en Rhône-Alpes concernant l'élaboration d'une politique culturelle ambitieuse tout comme la préoccupation de promouvoir une politique de développement équilibré des territoires, il est possible de conclure qu'une marge de progression est possible dans la territorialisation des politiques culturelles régionales. Dans la perspective de mieux intégrer cet enjeu territorial au cœur de la politique culturelle, il a été mis en évidence plusieurs niveaux d'action possibles. Il est tout d'abord possible d'envisager une meilleure articulation entre les politiques sectorielles de la collectivité dont fait partie la culture, et la politique territoriale plus récente, qui se sont historiquement construites dans une logique de superposition plutôt que d'imbrication. Cette articulation nous l'avons vu repose dans un premier temps sur des évolutions organisationnelles entre les services régionaux, mais pourrait également reposer en ce qui concerne le financement des opérations intégrés aux contrats territoriaux, sur l'instauration d'un fond territorial spécifique, qui serait alimenté par les diverses lignes budgétaires sectorielles. Enfin, au-delà de l'enjeu d'une meilleure articulation se pose la question d'imbriquer directement au sein de la politique culturelle un fonctionnement territorialisé. Ce niveau d'action se décline déjà sous une certaine forme dans la Région Auvergne avec la gestion en direct par la Direction de la culture des stratégies culturelles élaborées sur chaque territoire de projet. Cette territorialisation des politiques sectorielles apparaît comme la solution permettant de se rapprocher au mieux des réalités locales, notamment dans la perspective d'une future collectivité régionale qui s'étendra sur plus de 70 000 km<sup>2</sup> (soit la superficie de l'Irlande). Cette gigantesque Région laisse présager l'existence d'une pluralité de territoires de projet, comme l'a modélisé l'Agence territoriale auvergnate<sup>45</sup>, avec le maintien d'une procédure contractuelle, les douze Parcs Naturels Régionaux, et la gestion par la collectivité de l'instruction des demandes de financements européens LEADER. Pour atteindre cette proximité avec les divers territoires de la Région, il s'agira également de pouvoir mobiliser les diverses compétences de la Région au service du développement de projets culturels. Il a ainsi été imaginé dans les groupes de travail participatifs Rhône-Alpes Auvergne, la possibilité de mobiliser les établissements régionaux

---

<sup>45</sup> Cette carte est présentée en annexe 3 p 66.

(lycées, missions locales...) pour inscrire dans le cahier des charges de projets de réhabilitation ou de construction, la nécessité d'accueillir des projets à caractère artistique et culturel (organisation de résidences artistiques durant la fermeture annuelle des établissements scolaires).

Il est dès à présent perceptible que ces changements devront être portés au plus haut niveau, à savoir politique, par le nouvel exécutif et devront se traduire dans l'organisation même des services régionaux. Cela demandera également un temps d'adaptation des équipes techniques de la collectivité à de nouvelles méthodes de travail plus transversales et collaboratives, puisque la tendance est davantage au cloisonnement des directions qui sont structurées selon une logique sectorielle. Il sera également important que cette phase de mutation du système administratif - voire politique - de la collectivité régionale, puisse se réaliser en accord avec les services concernés, notamment par exemple dans la redéfinition de la future procédure contractuelle de la Région vis-à-vis de ses territoires. En effet, ceci permettrait que les grandes lignes du fonctionnement des futurs contrats territoriaux puissent respecter les logiques propres aux différents secteurs. Enfin, pour rejoindre le point de vue de Vincent Aubelle, professeur associé sur les questions d'intercommunalité, « *la contractualisation [...] ne représente pas nécessairement un gage d'éternité* », mais à l'inverse peut devenir « *antinomique de l'aménagement du territoire* », notamment lorsqu'il n'y a pas de structuration juridique autour du projet de territoire. Ce dernier met ainsi en évidence l'intérêt de la mouvance d'intercommunalité - qui concerne de plus en plus les enjeux culturels – comme outil précieux pour l'aménagement des territoires sur lequel pourrait s'appuyer la collectivité régionale dans la déclinaison de ses politiques territorialisées.

# Bibliographie

## 1. Ouvrages

BARONE Sylvain (dir.), *Les politiques régionales en France*, éd. La Découverte - Pacte, 2011, 328 p.

CORNU Marie, PIGNOT Lisa, SAEZ Jean-Pierre (coord.) *L'inventaire général du patrimoine culturel : bilan d'une décentralisation*, éd. L'Observatoire, la revue des politiques culturelles, n°45 Hiver 2014-15.

FAURE Alain, DOUILLET Cécile (dir.) *L'action publique et la question territoriale*, éd. Presses Universitaires de Grenoble, 2005, 300 p.

PONGUY Mirelle, SAEZ Guy, *Politiques culturelles et Régions en Europe*, éd. l'Harmattan, 1994, 314 p.

SAEZ Jean-Pierre (dir.) *Culture et Société*, éd. de l'Attribut, 2008, 216 p.

## 2. Articles

AUBELLE Vincent, *De la nécessité de développer la liaison entre intercommunalité et aménagement du territoire* [En ligne] Disponible en PDF sur : [https://www.google.fr/search?q=vincent+aubelle+intercommunalit%C3%A9+et+am%C3%A9nagement&ie=utf-8&oe=utf-8&gws\\_rd=cr&ei=h3rxVfbkOYLhaO-VINAK](https://www.google.fr/search?q=vincent+aubelle+intercommunalit%C3%A9+et+am%C3%A9nagement&ie=utf-8&oe=utf-8&gws_rd=cr&ei=h3rxVfbkOYLhaO-VINAK)

BLANCHARD Sandrine, *Jean-Jack Queyranne : «La culture doit devenir une compétence obligatoire des régions »*, Le Monde, 17/07/2014 [en ligne] Disponible sur : [http://www.lemonde.fr/culture/article/2014/07/17/jean-jacques-queyranne-la-culture-doit-devenir-une-competece-obligatoire-des-regions\\_4458598\\_3246.html#h8748DmYfEiisUvD.99](http://www.lemonde.fr/culture/article/2014/07/17/jean-jacques-queyranne-la-culture-doit-devenir-une-competece-obligatoire-des-regions_4458598_3246.html#h8748DmYfEiisUvD.99)

DOUILLET Anne-Cécile, *Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique*, Revue française de science politique 4/2003 (Vol. 53), p. 583-606 [En ligne] Disponible en PDF sur : [www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2003-4-page-583.htm](http://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2003-4-page-583.htm)

OBS POLITIQUE, *Rhône-Alpes passe à gauche*, 01/04/2004 [En ligne] Disponible sur : <http://tempsreel.nouvelobs.com/politique/20040329.OBS6671/rhone-alpes-passe-a-gauche.html>

VANIER Martin, *La petite fabrique de territoires en Rhône-Alpes : acteurs, mythes et pratiques*, Revue de géographie de Lyon. Vol. 70 n°2, 1995. [En ligne] Disponible en PDF sur : [/web/revues/home/prescript/article/geoca\\_0035-113x\\_1995\\_num\\_70\\_2\\_4196](http://web/revues/home/prescript/article/geoca_0035-113x_1995_num_70_2_4196)

### **3. Rapports / Études**

CHAUDOIR Philippe, *Les Régions et le spectacle vivant. Évaluation de la convention des scènes régionales Rhône-Alpes*, Observatoire national des politiques culturelles, septembre 2005, 80 p.

ETD - Centre de Ressources du développement territorial, *Politiques territoriales régionales*, Les notes d'ETD, juin 2007, 25 p.

GUILLON Vincent, SAEZ Jean-Pierre (coord.) *Actes des assises nationales « Culture et Régions »*, Associations des Régions de France, janvier 2012 [En ligne] Disponible en PDF sur : [http://www.observatoire-culture.net/fichiers/files/actes\\_telecharger\\_1.pdf](http://www.observatoire-culture.net/fichiers/files/actes_telecharger_1.pdf)

TEILLET Philippe, PÉRIGOIS Samuel (coord.) *Enjeux et dynamiques culturelles en Chartreuse : diagnostic partagé et propositions pour une stratégie de développement culturel du PNR* [version provisoire], Observatoire des politiques culturelles, décembre 2013

### **4. Documents internes Région Rhône-Alpes**

« Contrats de développement durable Rhône-Alpes : guide pratique », Service Contrats de Développement, Direction des Politiques Territoriales, juillet 2012.

Discours de Jean-Jack Queyranne, Président de la Région Rhône Alpes, lors des « Rencontres pour le Spectacle Vivant » à la Comédie de Saint-Etienne, le 26 avril 2005.

Rapport n°12.07.212, Aménagement, animation du territoire, foncier, société de l'information et parcs naturels régionaux, Contrats de développement durable de Rhône-Alpes, Évolution des modalités opérationnelles, 2012

Rapport n°04.07.748 Aménagement et animation du territoire et du développement durable, Politique régionale des contrats de développement de Rhône-Alpes, 2004

# Table des annexes

<b>Annexe 1 : Organigramme de la Direction de la Culture .....</b>	<b>64</b>
<b>Annexe 2 : Cartographie des territoires ruraux pressentis et volontaires en Rhône-Alpes pour l'expérimentation «éducation artistique et culturelle».....</b>	<b>65</b>
<b>Annexe 3 : Synthèse des territoires de projet de la future région Auvergne-Rhône-Alpes, Agence des Territoires d'Auvergne. ....</b>	<b>66</b>

## Table des illustrations

<i>Figure 1 : Cartographie du dispositif FIACRE par territoires CDDRA en 2014 .....</i>	<i>26</i>
<i>Figure 2 : Cartographie représentant la part de la subvention régionale fléchée sur des projets à caractère culturel lors de la signature du contrat. ....</i>	<i>39</i>
<i>Figure 3 : Cartographie présentant le secteur artistique majoritaire par CDDRA en 2014 ..</i>	<i>41</i>

# Table des matières

Remerciements	4
Sommaire	5
Liste des sigles	6
Introduction	7
<b>Chapitre I. La politique culturelle régionale de droit commun.....</b>	<b>11</b>
I) Une politique culturelle ambitieuse.....	11
A) Le cadre d'intervention des régions pour le développement culturel .....	11
B) Volontarisme politique et processus de concertation à l'origine de la politique culturelle rhônalpine.....	14
II) Entre soutien à la structuration des opérateurs culturels et prise en compte des spécificités territoriales .....	17
A) Une action régionale au service de la structuration des filières culturelles .....	17
B) Quelle place pour la question territoriale dans la politique culturelle régionale ?	20
<b>Chapitre II. L'intégration des questions culturelles dans les stratégies de développement territorial .....</b>	<b>28</b>
I) La procédure contractuelle au service du développement territorial .....	28
A) Un outil dans la construction de territoires de projet .....	28
B) Fonctionnement de la procédure contractuelle.....	31
II) Analyse des projets culturels développés dans le cadre des contrats territoriaux	37
A) Une grande disparité des interventions en matière de développement culturel ...	37
B) Les limites d'une politique sectorielle et territoriale divergentes .....	45
<b>Chapitre III. Vers une politique culturelle incarnée dans l'enjeu de développement des territoires</b>	<b>49</b>
I) Repenser les modalités de mise en œuvre de la procédure contractuelle.....	49
A) Déterminer un cadre d'intervention en matière culturelle au sein des contrats territoriaux .....	49
B) Une stratégie culturelle intégrée à la politique d'aménagement territorial: « Les Projets Culturels de Territoires » en Auvergne .....	51

II )	Préconisations pour une politique culturelle régionale territorialisée .....	54
A)	Accompagner la structuration de projets culturels sur les territoires .....	54
B)	Penser l'articulation entre le pilotage central des politiques culturelles et leur territorialisation .....	57
Conclusion		59
Bibliographie		61
Table des annexes.....		63
Table des illustrations.....		67
Table des matières .....		68