Les organismes départementaux de développement des arts vivants dans le contexte de réforme des collectivités territoriales

Emmanuel Négrier

Analyse des résultats d'une enquête auprès de 25 structures départementales du spectacle vivant pour la Fédération *Arts Vivants et Départements*, commission *Prospective et Nouvelle Gouvernance Territoriale*

Montpellier, le 20 mai 2011

Table des matières

Introduction 3

1. Budgets et données..... 5

2. Les moyens financiers 8

3. Les ressources humaines 10

4. Les paradoxes de la reconnaissance..... 11

5. Les missions et leur évolution..... 13

6. La réforme territoriale et sa réception 18

7. Les grandes tendances de la Culture et leur perception 21

Conclusion 23

Introduction

La présente analyse se fonde sur une courte enquête réalisée à partir d'un questionnaire envoyé à 33 organismes départementaux, dont 26 ont répondu, et 25 de façon à être à l'étude. Ce questionnaire envisageait une pluralité de questions autour des enjeux de budgets, de missions, de partenariat, de ressources humaines, ainsi que de réaction aux transformations actuelles qui touchent aux politiques culturelles (réforme territoriale) et aux changements plus sociétaux (culture d'écran, « événementialisation » de la culture).

Tableau 1 : les organismes ayant répondu à l'enquête

CG	Nom	CG	Nom
11	ADDM11	52	Arts Vivants 52
15	Cantal Musique et Danse	53	ADDM 53
19	ADIAM Corrèze	54	Agence Culturelle de Meurthe-et-Moselle
22	Itinéraire Bis	57	Moselle Arts Vivants
23	ADIAM 23	66	Centre Internacional de Música Popular
29	Musiques et Danses en Finistère	67	ADIAM 67
32	ADDA 32	73	Diapason EPCC
34	Hérault Musique Danse	81	ADDA 81
35	Arts Vivants en Ille et Vilaine	82	ADDA 82
43	Haute Loire Musique et Danse	84	Arts Vivants en Vaucluse
44	Musique et Danse en Loire-Atlantique	88	Vosges Arts Vivants
46	ADDA 46	95	ADIAM Val d'Oise
48	ADDA Scènes Croisées		

Notre analyse va se concentrer sur les principaux résultats de cette enquête, et relever, au fil des résultats, quelques-uns des dilemmes stratégiques qui sont aujourd'hui posés. Cette analyse doit tenir compte d'un défi de taille, déjà évoqué lors d'enquêtes précédentes, notamment celles effectuées récemment par Vincent Lalanne et par Yves de Villeblanche[1]. Sous l'appellation, jadis unique, d'association départementale, la réalité qu'offrent au regard ces structures est d'une diversité très importante[2]. Il est donc

[1] Vincent Lalanne, *Les organismes départementaux de développement des arts vivants face aux nouveaux enjeux culturels et artistiques. Données et perspectives. Étude pour Arts Vivants et Départements*, Septembre 2010 ; Yves de Villeblanche, *Évolution des financements des Associations Départementales*, Étude pour Arts Vivants et Départements, Février 2011

[2] Après l'appellation assez répandue d'Association Départementale de Développement de la Musique, intégrant ici la Danse, là d'autres objets spécifiques, c'est aujourd'hui la diversité qui règne. Certaines Associations se son muées en

hasardeux de risquer un diagnostic d'ensemble, sans tenir compte des contextes territoriaux qui en bordent les perspectives. Comme on le verra, ce constat, à l'heure où pleuvent pourtant les stratégies, sinon fondées du moins traduites en indicateurs, laissant croire à un monde frappé d'homogénéisation croissante, est de plus en plus réaliste[3].

« Musique et Danse » (au singulier ou au pluriel) suivi du nom du département ; d'autres ont opté pour l'appellation « Arts Vivants » suivi, ou précédé du nom du département, d'autres enfin, ayant opéré des fusions entre organismes, ou s'étant transformé en EPCC, par exemple, sont désormais connus sous des appellations propres, telles que « Diapason », pour la Savoie, ou Itinéraire Bis pour les Côtes d'Armor. Ceci nous conduit à ne pas utiliser, dans ce texte, la notion d'Association Départementale, mais de parler de « structure » ou d' « organisme » départemental, afin d'embrasser la diversité actuelle des statuts et appellations.

[3] Nous exprimons notre gratitude à Patricia Oudin, direction Culture, Conseil Régional du Limousin et à Didier Salzgeber, coopérateur culturel, pour leur lecture attentive et critique d'une version préparatoire de ce document.

1. Budgets et données

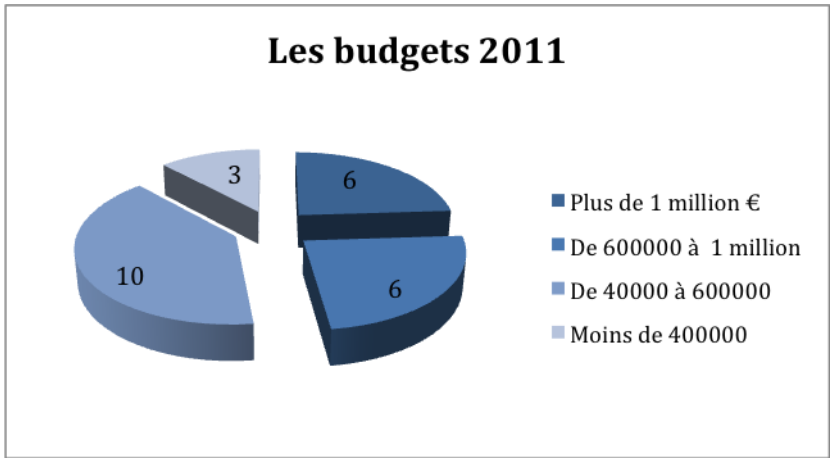
Entre 2008 - année souvent donnée en référence comme précédant les premières inquiétudes liées à la crise et aux restrictions budgétaires – et 2011, la situation financière est très contrastée, comme on peut le voir dans le tableau ci-après, qui récapitule les évolutions constatées depuis 2008 et l'état des budgets 2011.

Tableau 2 : les budgets et leur évolution moyenne

25 AD	Budget 2011	Budget 2008	Évolution	€ / habitant
Moyennes	799 814	768 637	+7,3	2,3
Médianes	600 000	600 000	+2,5*	1,6

* la croissance médiane des budgets est celle qui sépare l'échantillon en deux parts égales au sujet des baisses et hausses. Cela n'est pas contradictoire avec un budget médian qui reste stable, puisqu'il est, lui, au carrefour des montants budgétaires.

Voici une première illustration de la diversité du réseau, dans la mesure où l'on constate un écart systématique entre moyenne et médiane. Les moyennes étant toujours plus élevées que les médianes, cela signifie que pour chaque donnée, un petit nombre de structures, aux chiffres particulièrement élevés, tendent artificiellement la moyenne vers le haut. Ce ne sont pas les mêmes pour chaque chiffre.

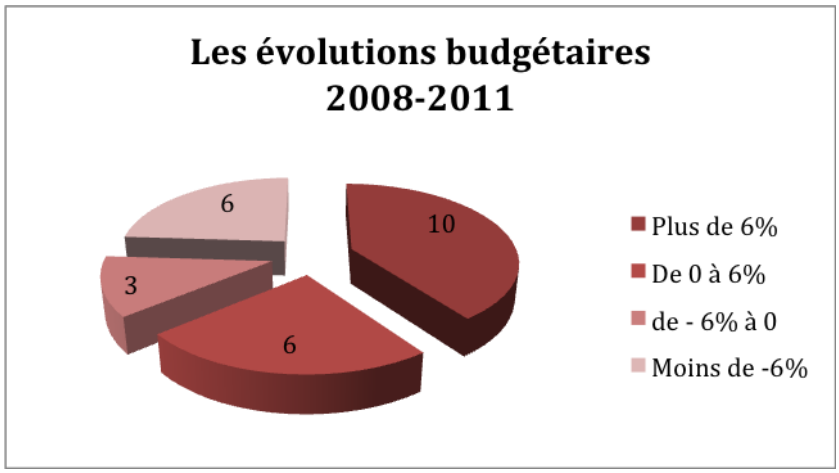


1. Les budgets moyens de 6 structures particulièrement dotées, qui dépassent le million d'euros, se situent dans des départements très peuplés, à **profil urbain** dominant, à une exception près. Ce sont rigoureusement les mêmes en 2008 et en 2011, en dépit d'évolutions budgétaires également contrastées. C'est ce qui

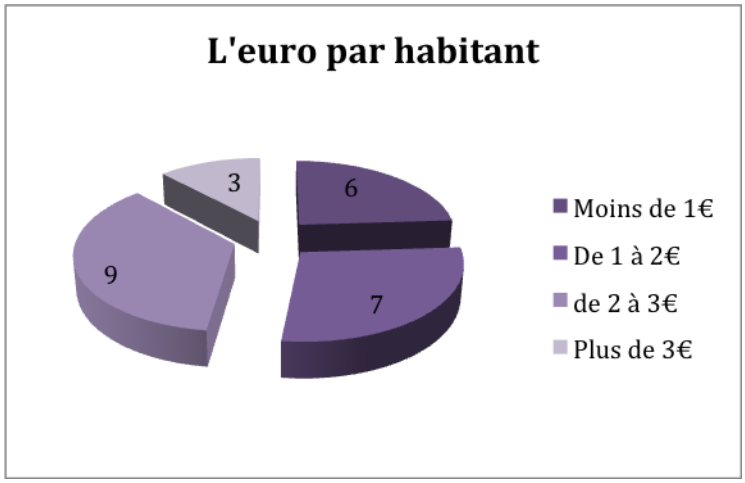
explique le léger écart entre notre calcul du budget médian (600000 euros environ) et celui effectué par Yves de Villeblanche (580 000 euros environ) ; une seule structure, puissamment dotée, pouvant déformer la moyenne vers le haut. Les écarts entre groupes de niveau budgétaire attestent de cette réalité très diverse.

Tableau 3 : les écarts de budgets moyens

Budget moyen des…	**€ en 2011**
… 6 plus gros organismes	1 654 916
7 plus petits organismes	393 668
12 organismes de taille intermédiaire	609 182



2. Les progressions budgétaires moyennes sont fortement influencées par 5 structures dont les augmentations dépassent les 15%. Une augmentation atteint même le chiffre de 130%. L'évolution médiane, située à 2,5%, est plus proche d'une situation standard. Mais si l'on élimine du calcul les deux plus gros chiffres (130% et 35%), l'évolution budgétaire est nulle, puisqu'elle atteint, entre ces trois années, un chiffre de 0,7%. Dans cet ensemble, 9 budgets régressent tandis que 16 augmentent.

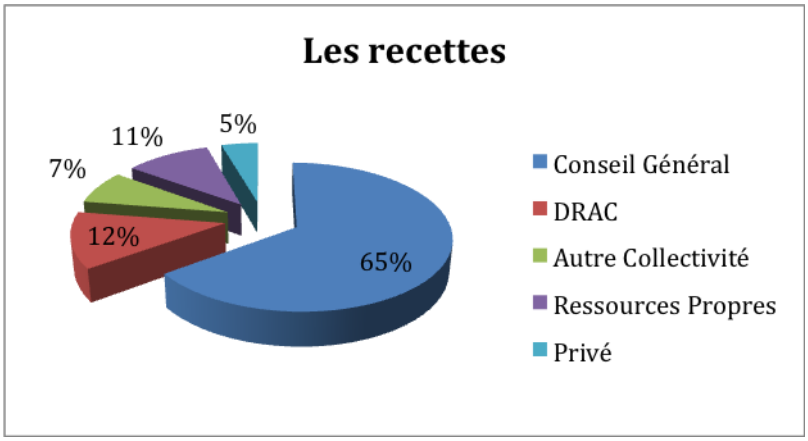


3. L'analyse de l'euro par habitant est assez symétrique de l'analyse des budgets en volume. Ici, ce sont les départements les plus ruraux qui sont en tête, avec là aussi un chiffre qui sort radicalement de la situation moyenne, avec 14,5€ par habitant. Tous les départements qui dépassent les 2 euros par habitant ont une population inférieure à 410000 habitants, à une exception près. Il est cependant à noter que, même si l'on excepte les deux plus gros chiffres, la fourchette qui sépare les groupes dépasse largement l'écart du simple au double.

Il convient enfin de noter que la variable politique (soit l'identité partisane de la majorité, gauche ou droite, du Conseil Général) a un poids assez relatif, pour autant que nous puissions en juger sur une année. Les conseils généraux dont les financements des organismes augmentent entre 2008 et 2011 sont autant à droite qu'à gauche (8 partout) ; mais il y a 7 départements de gauche où les financements d'organismes baissent, contre un seul de droite. Naturellement, il faudrait creuser cette information de court terme par une prise en compte des évolutions plus anciennes, un conseil général pouvant apparaître comme légèrement en essor financier, après avoir été, dans la période antérieure, le théâtre de coupes sombres dans le budget des organismes soit du fait du conseil général soit de celui de l'État ou d'autres partenaires.
Au moment d'aborder, plus loin, les missions et leur évolution, nous reviendrons sur ces données budgétaires.

2. Les moyens financiers

Ici encore nous sommes en terrain connu, puisque les travaux précédents, déjà cités, faisaient le point correspondant à peu près aux données qui suivent. Ils faisaient état d'une présence croissante des conseils généraux aux côtés des structures, ainsi que d'un tassement de la participation de l'État, pourtant à l'origine, avec les départements, du déploiement du réseau. Pour autant, les situations sont ici aussi assez variables d'une structure à l'autre. D'une manière générale, ainsi que l'indiquait déjà Vincent Lalanne, les subventions de l'État n'ont pas, dans la période très récente, subi de véritable baisse. Au contraire, pour certaines structures, c'est une augmentation que l'on peut constater, bien que celle-ci soit mesurée.



La part du Conseil Général dans les ressources est en moyenne de 65%. Elle va d'un minimum de 24% à un maximum de 86%. Il est majoritaire dans 21 cas sur 25. Le Conseil Général dépasse même les trois quarts du budget dans 8 cas. Dans ces cas-là, la part de l'État est inférieure à la moyenne, et souvent inférieure à 10% du budget.

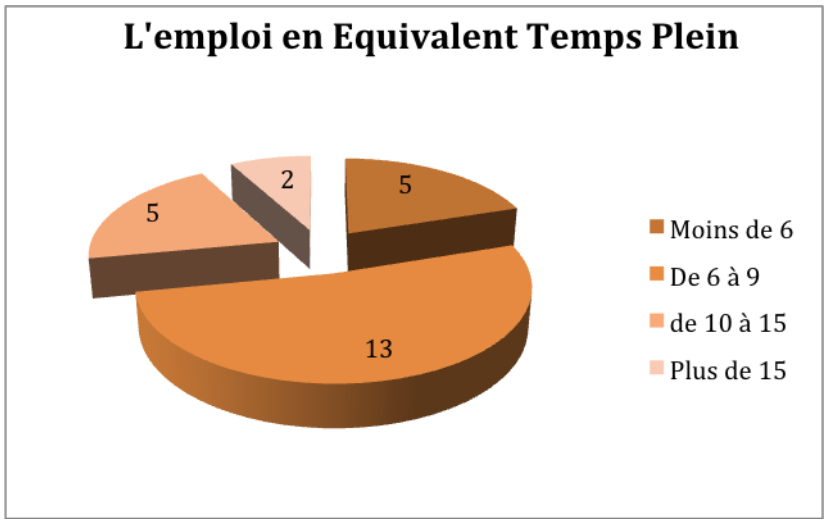
La part de l'État représente une moyenne de 12,5%. Elle oscille entre 0 (dans 3 cas) et 32%. Elle est inférieure à 10% dans 7 cas ; elle est comprise entre 10% et 15% dans 12 cas. Il s'agit donc d'une situation médiane. Dans 6 cas, cette part est supérieure à 15%.

Les autres collectivités territoriales représentent 7,5% en moyenne, allant d'un maximum de 44% à un minimum de 0% (dans 4 cas). Pour 22 structures sur 25, ces autres sources publiques sont inférieures à 10%.

Les ressources propres, qui tiennent notamment à la façon dont ces structures s'engagent ou non dans les logiques de diffusion, sont également très variables. En moyenne, elles pèsent pour 10,5% du budget. Le maximum peut atteindre 30% des ressources, et le minimum 2%. 6 structures ont une part de ressources propres supérieure à 15%. Pour 7 autres, ce taux ne dépasse pas 6%.

3. Les ressources humaines

Les structures départementales sont jeunes, dotées d'un personnel très variable, dont la ventilation selon les services suit, logiquement, l'importance relative des missions (cf. plus loin). Si l'on prend l'étude de Vincent Lalanne comme repère, nous attestons d'une légère baisse de l'emploi dans ces structures, avec 7,5 emploi équivalents temps plein[4], contre 8,4 en 2010, sur 32 structures. Il convient de prendre avec prudence cette comparaison entre échantillons légèrement distincts.

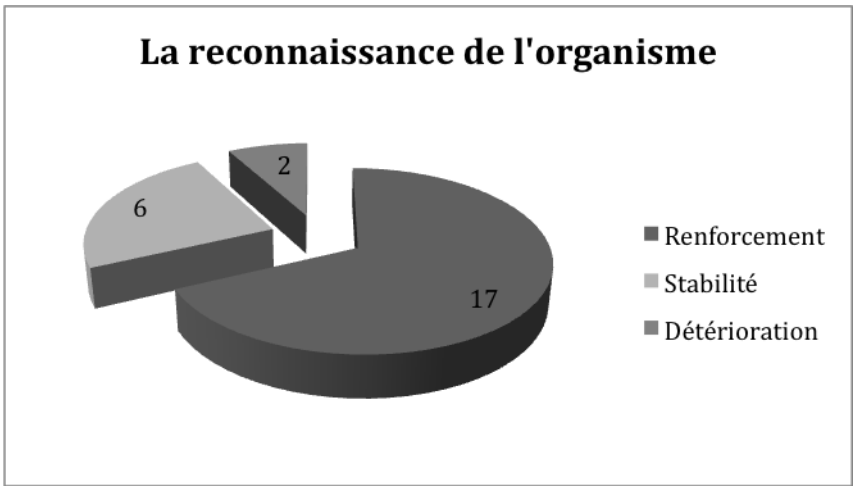


L'ancienneté moyenne des personnels de ces structures est de 10 ans, avec un maximum de 15 ans et un minimum d'ancienneté moyenne de 5 ans. Le nombre total de personnes dont l'ancienneté dans la structure égale ou dépasse 20 ans (soit près de la moitié d'une vie professionnelle) représente 16% du personnel, ce qui est relativement peu. En toute logique, le nombre de personne devant faire valoir leur droit à la retraite dans les 5 ans est très réduit : 5% du total. Ces données de ressources humaines sont à méditer à l'heure où certaines visions pessimistes du secteur culturel entrevoient des coupes sombres dans les domaines d'intervention de ces associations. Cela impliquerait des conséquences sociales non négligeables, où la régulation par le départ à la retraite ne compterait que faiblement.

[4] Afin de parvenir à cette moyenne, nous avons décompté le niveau d'emploi excessivement élevé représenté par deux structures dans des situations très spécifiques. À elles deux, elles représentaient 70 emplois. Si nous les intégrions dans le calcul, le niveau d'emploi atteindrait une moyenne de 10 par structure, ce qui semble ne pas correspondre aux tendances ressenties par l'écrasante majorité des organismes.

4. Les paradoxes de la reconnaissance

Nous avons souhaité connaître l'impression des dirigeants de ces structures quant à la reconnaissance dont elles bénéficiaient dans leur environnement territorial et professionnel. Nous obtenons, directement, des réponses qui témoignent sans doute de la « foi du charbonnier » pour un certain nombre de structures.



En effet, 17 structures sur 25 estiment bénéficier d'une reconnaissance accrue au cours des dernières années. Deux, seulement, estiment le contraire et les 6 restantes constatent qu'il y a continuité à ce propos. Sur les 17 optimistes, 7 attestent cependant d'une reconnaissance renforcée qui n'est pas équivalente selon les missions et secteurs d'intervention. Mais, et surtout, sur ces 17 structures, on en compte 8 qui ont vu leurs budgets baisser depuis 2008, et ce dans des proportions parfois importante. Pour admettre le paradoxe d'une reconnaissance stratégique dans un contexte de baisse de financement, il conviendrait d'approfondir les hypothèses suivantes :

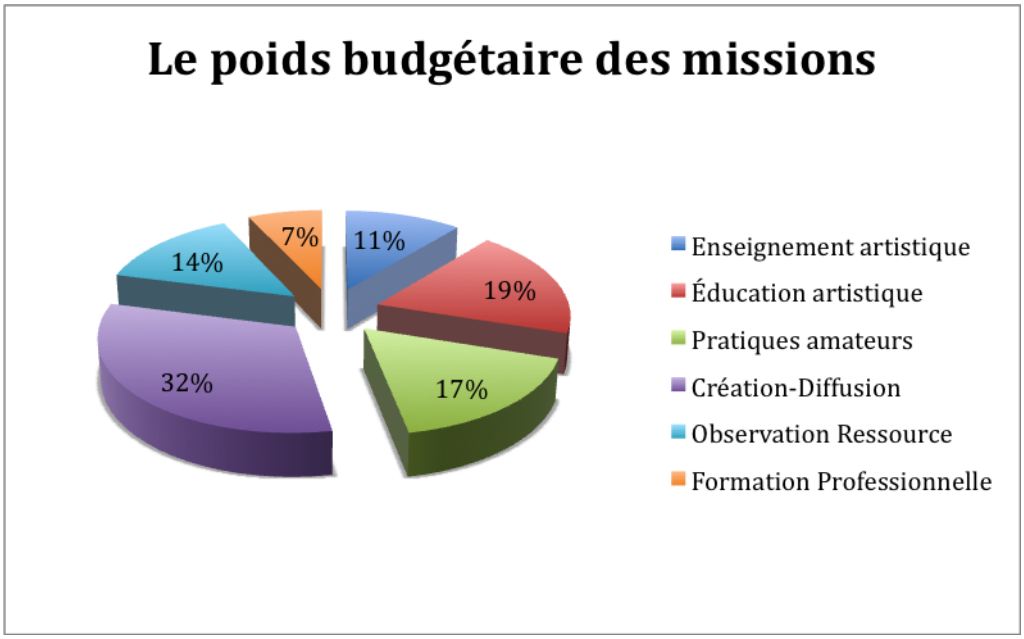
1. Les directeurs s'estiment obligés de déclarer un renforcement auquel, pourtant, ils ne croient guère, confrontés qu'ils sont à des réductions budgétaires et à un déficit de reconnaissance.
2. Les directeurs estiment que le déficit de reconnaissance dont témoigne le recul financier n'est dû qu'au retrait d'un seul partenaire, les autres renforçant leur soutien à l'outil.

3. Les directeurs estiment que le recul financier est dû à un choix qu'ils ont opéré eux-mêmes dans la réorientation de leurs missions, de sorte qu'ayant réduit la voilure, ils sont confortés dans le projet ainsi redéfini.
4. Les directeurs estiment avoir subi, de la part de leur principal financeur, une rigueur financière moins forte que celle qu'ont eu à subir d'autres organismes départementaux. C'est dans le différentiel de recul budgétaire qu'ils tirent argument de reconnaissance accrue.

En tout état de cause, on voudrait affirmer ici que, contrairement à certains discours tenus sur la légitimation dans le temps, selon laquelle les organismes plus anciens résistent mieux aux coupes budgétaires, il n'y a aucune corrélation entre l'âge de l'organisme et son niveau de budget, d'une part, et sa croissance ou sa décrue, d'autre part. Les organismes les mieux dotés se distribuent également parmi les plus récents, les plus anciens, et ceux d'âge intermédiaire. Il en est de même des évolutions budgétaires, où l'on trouve subissant une forte baisse à la fois des structures jeunes, des pionnières, et réciproquement. Cette influence nulle de l'âge de la structure plaide, une nouvelle fois, en faveur du poids de la configuration territoriale, de la spécificité des réseaux sociaux qui sont actualisés dans chaque département, et qui accréditent ou limitent la reconnaissance de l'organisme. En tout état de cause, de tels constats justifient des approfondissements sur les questions de reconnaissance des compétences et des métiers exercés, comme une observation des trajectoires professionnelles suivies par les agents de ces organismes. Examinons désormais l'évolution des missions qu'ils remplissent.

5. Les missions et leur évolution

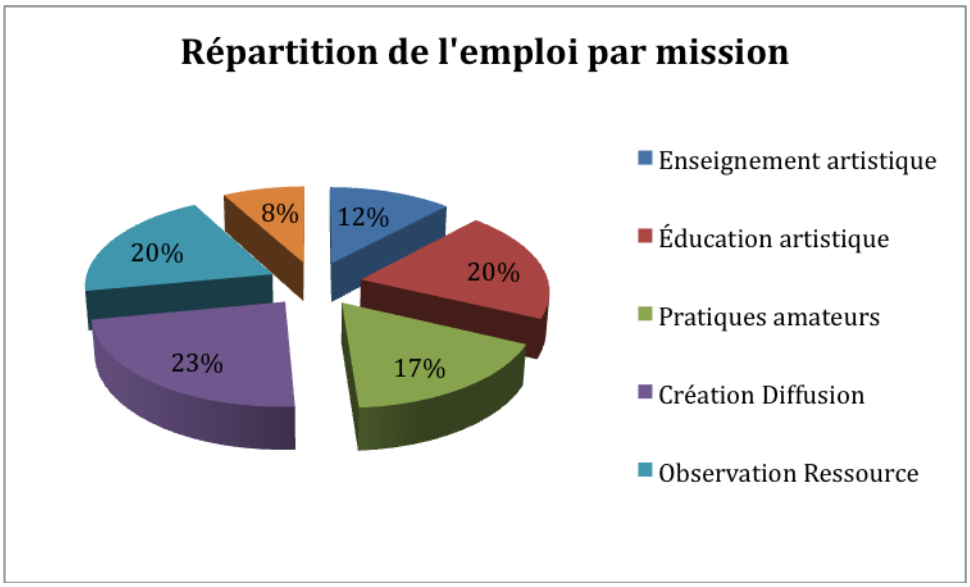
Nous avons interrogé les structures départementales sur la diversité des missions qu'elles accomplissent, ainsi que sur l'évolution qui les concerne. Là encore, la diversité est de mise, même si nous décelons un certain nombre de tendances de fond.



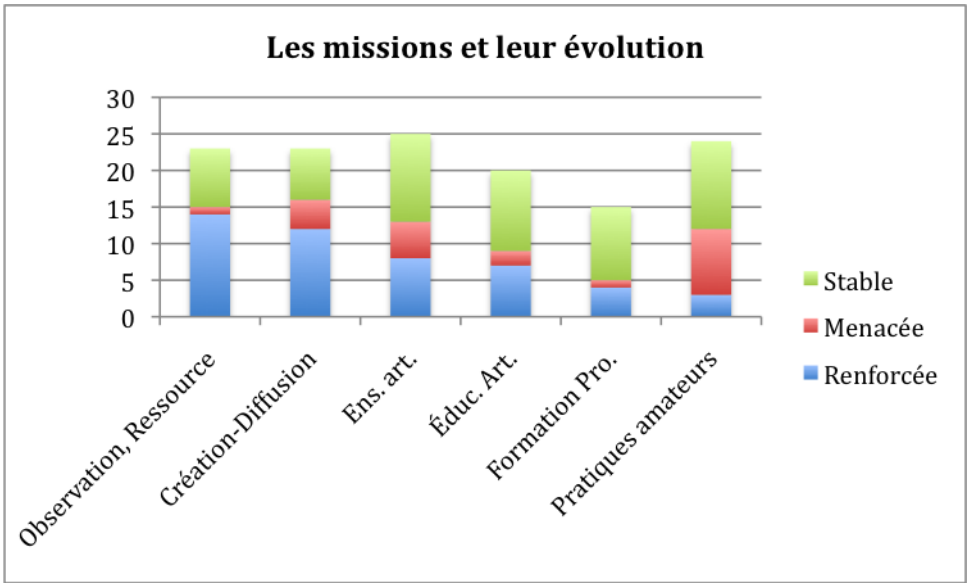
Là encore, on note une assez grande diversité de réponses[5]. L'enseignement artistique (11%) peut aller jusqu'à représenter 35% du budget, ou descendre à 0% dans deux cas. L'éducation artistique,(19%) fait de même avec un pic à 52% et un creux à 4%. Les pratiques en amateur (auxquelles nous avons adjoint les différentes actions de sensibilisation, de public spécifique, etc.) se situent à 17% en moyenne mais culminent dans un cas à 46% et sont inexistantes dans les budgets de deux structures. La création-diffusion (32%) va de 85% à 0%, tandis que la fonction Observation-Ressource (14%) va de 40% à 0%. Enfin, la formation professionnelle (7%) va de 28% à 0%. On ne peut mieux exprimer la forte différenciation des priorités qui s'expriment au travers des

[5] Dans la mesure où tous les organismes n'ont pas répondu de la même manière à ces questions, nous avons choisi de limiter le nombre de catégories aux 5 présentées ici. Nous avons donc opéré un regroupement vers « Pratiques Amateurs » des dispositifs concernant spécifiquement certains publics, d'un point de vue social ou sanitaire, par exemple. Il faut donc considérer la catégorie « Pratiques amateurs » au sens large.

budgets auxquels, on l'a dit, correspondent aussi des personnels affectés. En termes d'emploi, voici ce que donne la répartition entre les différentes missions.



Si les rapports entre domaines sont à peu près identiques en matière d'emplois ou de budgets, on note cependant certains écarts, de plus ou moins grande ampleur, sur lesquels il faudrait sans doute se pencher avec plus de détail. Ainsi, la part de la Création-Diffusion est beaucoup plus importante en termes budgétaires (32% du total) qu'en termes d'emploi (23% du total), ce qui semble indiquer que les emplois dans ces domaines sont de plus haute qualification, ou bien que l'action dans ce secteur implique, au plan des autres coûts (technique, communication, etc.) des charges plus importantes. Dans ces conditions, il est intéressant de voir quelle est la perception de l'évolution de ces mêmes missions, selon les dirigeants des organismes. Là encore, il n'y a pas consensus sur les missions « qui gagnent » et celles « qui perdent ». Mais cependant, on peut dresser un tableau assez significatif de certaines tendances.



Comme on peut le voir, les missions qui ont le vent en poupe sont de deux ordres. La première est une mission jusque là le plus souvent accessoire ou marginale dans l'activité des organismes, et semble devoir caractériser une certaine reconversion de leur projet culturel : l'observation, la fonction de centre de ressource. À ce propos, on ne peut que s'interroger sur l'articulation qu'une telle stratégie suppose avec les organismes qui, à l'échelle régionale, ont vocation à remplir ce rôle. Il faudra aussi s'interroger sur les compétences spécifiquement requises pour assumer de telles fonctions, si elles deviennent majoritaires dans les missions des organismes. La seconde mission dont le renforcement est majoritaire est, par contre, déjà inscrite dans les activités phares de ces structures. Mais là encore les perspectives de renforcement des activités de Création-Diffusion commandent un examen attentif des transformations qui affectent à la fois l'État culturel en région et les recompositions territoriales, dans le cadre de la réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010. On constatera en outre à leur sujet que, lorsque la Création-Diffusion est une mission dominante de l'organisme, c'est souvent là que se trouvent les évolutions budgétaires négatives (6 baisses sur 9).

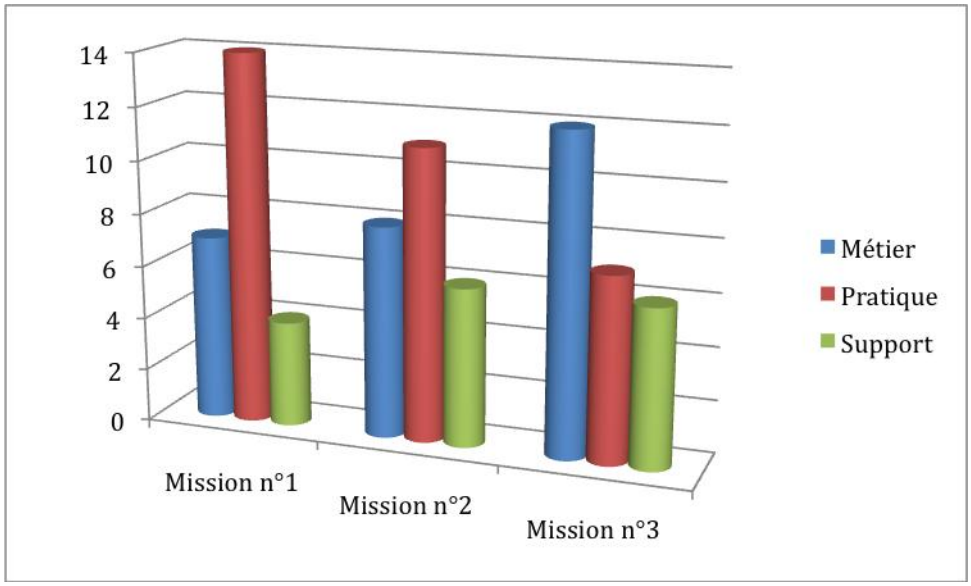
En tout état de cause, les missions d'éducation artistique, de formation professionnelle et de pratiques amateurs font partie des sacrifices le plus souvent anticipés par les organismes. La première l'est faute de pouvoir compter sur le maintien des politiques menées sur le terrain par l'Éducation Nationale ; la seconde, parce qu'elle n'est sans doute pas déjà très fréquente dans les tâches assumées par les structures (d'où le taux

de non réponse plus important) et que les enjeux de formation professionnelle sont désormais assez bien identifiés à l'échelle régionale ; la troisième est plus ambivalente : les causes du déclin de la mission de développement des pratiques en amateur sont pour partie à rechercher dans le ressenti d'une sorte d'essoufflement du volontarisme nécessaire à leur accomplissement ; mais pour partie aussi dans un changement de vocabulaire : la récurrence de perspectives définies autour de l'aménagement du territoire, de l'action en milieu rural, du rapprochement stratégique des organismes à l'égard des missions clefs des conseils généraux (insertion, éducation, santé, etc.) peut à certains égards être considérée comme la poursuite des politiques en faveur des pratiques amateurs par d'autres moyens cognitifs.

L'autre grande tendance qui s'exprime est celle de coller de plus en plus aux exigences du partenaire majoritaire : le conseil général. Née d'une contractualisation potentiellement équilibrée entre l'Etat et le Département, la structure AD s'est progressivement rapprochée du second segment, perdant sans doute, contrairement à ce qui s'est produit pour les Scènes Nationales (partenariat villes-Etat), une part de leur autonomie en chemin. Aujourd'hui, les structures multiplient les références aux politiques culturelles départementales, mais aussi aux autres politiques portées par les Conseils Généraux comme les piliers de leurs propres stratégies et missions.

On peut ranger, de façon un peu schématique, les missions de ces organismes en trois grandes catégories de finalités :
- A. celles qui s'inscrivent dans un *métier* : création, diffusion, résidences artistiques, accompagnement, formation professionnelle, etc.
- B. celles qui s'orientent vers des pratiques : démocratisation, action territoriale, publics spécifiques, pratiques amateurs, éducation et enseignement, etc.
- C. celles qui se rapportent à des fonctions-support : observation, centre de ressource, ingénierie territoriale, etc.

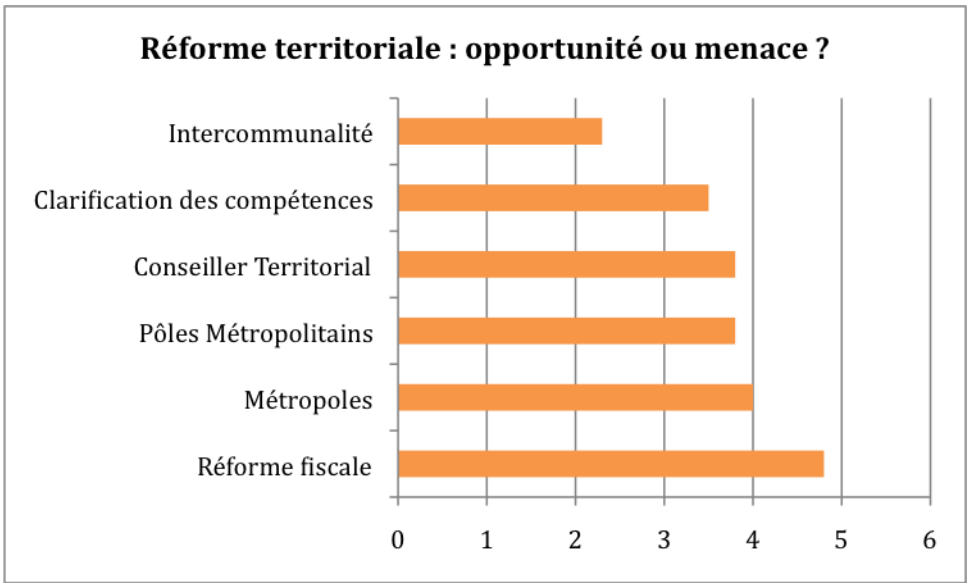
Voici de quelle manière elles se répartissent dans la perception de leurs directeurs. Nous différencions les fonctions selon qu'elles ont été nommées en premier, deuxième et troisième rang.



On observera que, en dépit d'une certaine orientation du discours sur les nouvelles pistes qu'offriraient les fonctions d'observation et de centre de ressources, d'une part, et l'action résolument tournée vers les professionnels de l'autre, ce qui pourrait être considéré comme une mise en péril de toute l'action culturelle auprès des publics, c'est bien cette dernière qui demeure au centre des priorités des organismes. C'est même les problématiques de métier (accompagnement artistique, résidences, création et diffusion, et plus rarement formation) qui suivent. Les fonctions support que sont toutes les démarches d'expertise et d'ingénierie territoriales, de centre de ressources et d'observatoire, viennent ensuite, assez loin derrière. Ces résultats ne sont pas sans importance à l'heure de réfléchir aux incidences de la réforme territoriale sur ces différentes composantes de l'action culturelle départementale.

6. La réforme territoriale et sa réception

Les traces du renforcement de la reconnaissance, dont nous parlions plus haut, laissent ici la place à des perspectives bien plus pessimistes, s'agissant tout à la fois des tendances réformatrices qui affectent les territoires en général que des différents aspects que la Réforme de fin 2010 peut comprendre. Nous avons demandé aux organismes de situer sur une échelle allant de 1 (opportunité) à 6 (menace) les principaux éléments du mouvement de réforme territoriale qui va de fin 2009 (réforme fiscale) à fin 2010 (réforme des collectivités territoriales).



Il apparaît de façon évidente que les principaux traits de la réforme sont perçus comme une menace plus que comme une opportunité. Ce graphique passerait sans dire s'il ne permettait pas d'attester une autre dimension de l'actualité de ces organismes. On peut en effet constater une très grande similitude entre la vision de la réforme et le discours porté par les conseils généraux à son égard. Ainsi, si la fiscalité apparaît comme la principale menace, ce sont ensuite les aspects qui évoquent les dimensions métropolitaines et le changement de mode d'élection des représentants qui sont les plus mal perçus, tandis que l'intercommunalité – parce qu'elle est aussi, en milieu rural, un point d'appui des politiques départementales – et la clarification des compétences sont plutôt perçues positivement. Nous reprendrons ce point un peu plus loin.

Contrairement à la plupart de nos données, on peut constater sur ce point que les évaluations de la réforme sont à peu près consensuelles entre organismes. Bien peu considèrent que la clarification des compétences puisse être une opportunité (4 sur 25) ; aucun ne le croît s'agissant de la fiscalité. Quant à l'intercommunalité, elle est même plébiscitée par 10 organismes qui y voient une perspective totalement positive. Ce sont à la fois des structures très rurales qui l'expriment, comme la Lozère ou le Gers ; ou très urbaines, comme le Bas-Rhin ou la Meurthe-et-Moselle.

Au-delà du simple constat d'une réception départementaliste des différents aspects de la réforme territoriale, on peut se poser la question des scénarios qui semblent en toile de fond du contexte actuel, dans la perspective de 2014. Sans méconnaître, à nouveau, les contrastes importants qui marquent ces organismes dans chacun de leurs espaces départementaux, on peut identifier au moins trois tendances possibles :

a) La *continuité incrémentale*, où la réforme de 2014 se traduirait par une adaptation tenant un compte essentiel des réseaux sociaux constitués à l'échelle départementale, sans profond bouleversement, dans un sens ou dans l'autre, des missions de ces organismes. Cela serait assez logique avec leur pyramide des âges, assez dominée par des emplois relativement jeunes.

b) La *discontinuité politique*, où les élections de 2014 seraient une élection intermédiaire et sanction à l'égard du gouvernement issu des élections de 2012, impliquant un grand nombre d'alternances politiques, dans un contexte de rigueur budgétaire. C'est un scénario de rupture de réseaux, conduisant à des révisions déchirantes de politique publique (coupes budgétaires, fusions forcées, réorientations autoritaires des missions, etc.).

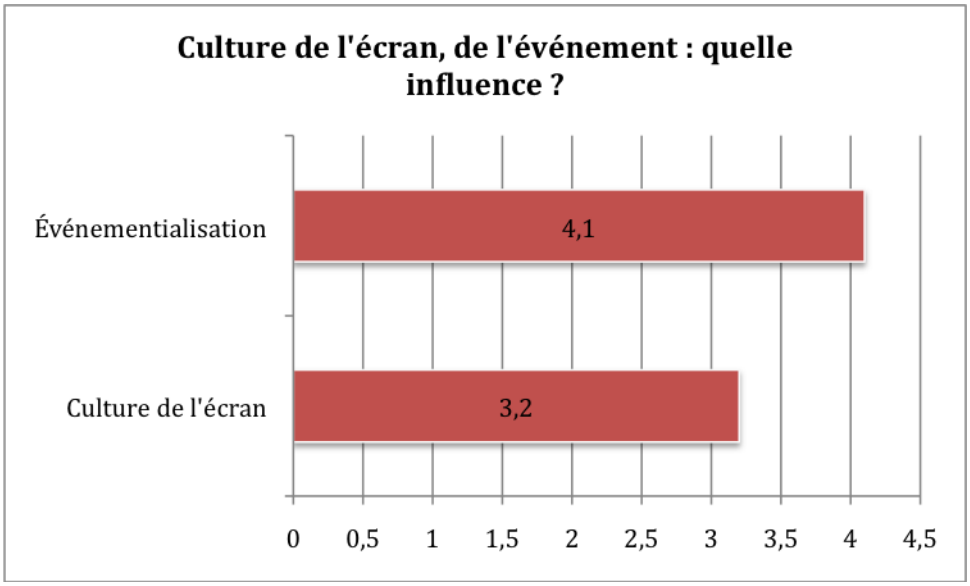
c) La *régionalisation différenciée*, où les missions actuellement désignées par les organismes départementaux se fondraient en partie dans celles exercées par des organismes de niveau régional. On peut notamment penser à tout ce qui concerne les fonctions support, et sans doute en partie les fonctions métier. Dans ce scénario, il semble que les fonctions qui restent les plus strictement associées à une mission départementale touchent aux aspects de pratiques culturelles, d'aménagement territorial et de proximité.

Chacune de ces perspectives soulève à sa façon la question d'une action départementale dans un triple contexte : de réforme territoriale ; d'encadrement des subventions aux

associations, au travers dudit « Paquet Monti-Kroes », transposée en droit interne par la circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations », dite « circulaire Fillon » ; et enfin de diversité régionale dans la présence et les missions des organismes. Certaines régions sont aujourd'hui dotée de ceux-ci dans chacun de leurs départements, mais la plupart n'en connaissent que dans la moitié ou moins d'entre eux. Et lorsqu'ils sont présents, leurs trajectoires, missions, relations partenariales et budgets s'avèrent très disparates. La perspective de leur régionalisation dans le cadre d'une mise en oeuvre de la réforme territoriale ne serait pas sans poser de redoutables problèmes d'articulation.

7. Les grandes tendances de la Culture et leur perception

Dans ce dernier aspect de nos interrogations, nous avons souhaité connaître l'avis de nos interlocuteurs quant à l'influence que faisaient peser sur leur activité deux tendances majeures des pratiques et vécus de la culture : le développement de la « culture de l'écran » ; la croissance de la « culture événementielle ». Nous avions également laissé la possibilité à nos interlocuteurs de désigner une autre tendance de leur choix, et de nous dire en quoi elle influait sur leur métier. Si la culture de l'écran est perçue comme ayant une influence d'intensité moyenne (3,2 point sur une échelle de 6) sur les organismes, l' « événementialisation » de la culture est davantage perçue comme une tendance lourde, qui a une influence plus forte sur les organismes (4,1 point sur une échelle de 6). On peut l'expliquer là aussi par ce qu'expriment beaucoup de responsables de structures, auxquels on demande d'assumer la gestion ou l'encadrement de manifestations départementales. La part de l'événementiel dans les politiques des conseils généraux tend à rejaillir sur les missions que perçoivent les organismes comme prioritaires. Ils peuvent d'ailleurs y voir une tendance à la fois forte et négative, lorsque cette événementalisation menacerait leur propre position, si l'on se réfère aux soutiens que les conseils généraux accordent à des événements portés par des initiatives citoyennes, d'une part, ou par des sociétés privées du divertissement de l'autre.



Parmi les autres phénomènes qui ont été identifiés comme pesant sur les missions et le métier des structures, on peut repérer trois grandes catégories. La première se rapporte à la philosophie générale d'une action publique toujours plus menacée de dérive néolibérale et de délégitimation consécutive de la culture. La deuxième vise les valeurs politiques portées par la puissance publique, où l'on dénonce une perte du facteur humain, un abandon du fond, de l'exigence, le « tout-communication ». Enfin la troisième se rapporte à des processus plus instrumentaux : nouvelles technologies, schémas de répartition des compétences, intercommunalité sont tour à tour montrés du doigt plus que célébrés dans leurs perspectives positives éventuelles. La marque de ces tendances ajoutées à celles que nous proposions à la sagacité de nos interlocuteurs, c'est qu'elles sont toutes perçues négativement, ce que souligne la large palette des missions considérées aujourd'hui comme menacées : l'action rurale, l'éducation artistique, les pratiques en amateurs reviennent souvent. De même, l'action directe (le « faire », par opposition au « faire-faire ») est considérée comme en péril. C'est une tendance à la bureaucratisation qui s'énonce. Elle est cohérente avec l'une des évolutions les plus claires qui se dégage de cette enquête :

a) à un décrochement ancien de l'État correspond une montée en charge relative des conseils généraux ;
b) à cette domination des financements départementaux correspond une prise en compte de plus en plus claire des impératifs politiques de ces collectivités, ainsi que de leur discours politique, notamment au sujet de la réforme ;
c) à cette prise en compte correspond la prise en charge de logiques d'action publique dans un cadre para-administratif, où les organismes s'apparentent de plus en plus, tendanciellement, à des services départementaux.

Conclusion

Si l'expression n'était pas aussi galvaudée, nous évoquerions bien une « croisée des chemins » pour les associations départementales. Inspirées par une politique au carrefour de l'Etat territorial et des collectivités locales, elles portent la marque de la décentralisation des années 1980, dont elles sont historiquement issues en masse, et dont elles sont comme les orphelines aujourd'hui. Orphelines si l'on considère qu'à l'équilibre initial (Etat et Conseil Général) s'est substitué un alignement de fait sur les impératifs du second.

Le dilemme stratégique est donc, en termes de partenariat, assez clair. D'un côté, suivons les équilibres financiers : si l'on s'accorde à considérer comme irréaliste un retour de l'État sur ces axes dont il s'est en partie retiré, et qu'il n'y a pas de perspective sérieuse de montée en puissance des régions sur ces créneaux, alors l'insertion renforcée des AD dans les logiques politiques départementales est une évidence. C'est donc au sein d'une galaxie départementale en pleine recomposition que les associations devront négocier leur autonomie professionnelle, leur métier et son évolution. D'un autre côté, observons les missions : si celles qui sont orientées sur les pratiques demeurent clefs, celles qui prennent un essor tournent autour de la création-diffusion et des fonctions d'observation-ressource. Pour chacune de ces deux tendances, la définition des missions ne pourra plus s'opérer de façon autonome, sans prendre en considération l'évolution des politiques de l'État territorial, d'une part, et les politiques régionales de l'autre. À la sauvegarde des missions des associations au prix d'une intégration plus poussée dans les problématiques politiques et territoriales doit correspondre une réflexion stratégique sur les partenariats multi-niveaux. Cela vaut aussi bien pour les missions en essor, dont nous venons de parler, que pour les missions en situation plus critique, comme l'éducation artistique.