



*CULTURE AND
LOCAL
GOVERNANCE*

*CULTURE ET
GOUVERNANCE
LOCALE*

VOL. 2, NO. 1

ISSN 1911-7469
Revue publiée par le Centre for Local Government/
Journal published by the Centre for Local Government

Editorial Board/Comité de rédaction

Isabelle Fortier (École nationale d'administration publique)

Robert V. Segsworth (Laurentian University)

Jonathan Paquette (Université Laurentienne)

Advisory Board

Bodil Axelsson (Linköping University)

Andrea Bandelli (Consultant, Amsterdam)

Hélène Bélanger (Université du Québec à Montréal)

Guy Bellavance (Institut national de la recherche scientifique. Centre Urbanisation Culture et Société)

Ruth Bereson (SUNY at Buffalo)

James Bradburne (King's College, University of London)

Cameron Cartiere (Birkbeck, University of London)

Christoph Eberhard (Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles)

Aurélien Lacassagne (Université Laurentienne)

Patrice LeBlanc (Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue)

Alain Lefebvre (Université de Toulouse)

Heather L. Mair (University of Waterloo)

Allison McCulloch (Laurentian University)

Anne Mévellec (Université d'Ottawa)

Tim Nieguth (Laurentian University)

Emilia Palonen (Helsinki Collegium for Advanced Studies, University of Helsinki)

Philippe Poirrier (Université de Bourgogne)

Ian Roberge (Glendon College, York University)

Erin Sharpe (Brock University)

Culture and Local Governance / Culture et gouvernance locale, vol. 2, no. 1, 2009.
ISSN 1911-7469

© Centre for Local Government, 935 Ramsey Lake Rd, Laurentian University, Sudbury,
Ontario, Canada, P3E 2C6

CULTURE AND LOCAL GOVERNANCE CULTURE ET GOUVERNANCE LOCALE

La participation d'un département à la décentralisation culturelle: Tensions autour du partenariat contractuel dans le Haut-Rhin (1976-1995)

Josiane Stoessel-Ritz
Maître de Conférences
Directrice du Master Économie sociale et Solidaire
Université de Haute-Alsace, (GSPE)

En Alsace, la culture fait partie des questions vives qui traversent le temps long de l'histoire et qu'il est important d'interroger quand on veut comprendre la réalité contemporaine de cette région. L'action publique pour la culture n'échappe pas à cette règle: elle porte les traces d'un processus qui a vu naître autour d'un jeu complexe une coopération entre l'Etat et des collectivités territoriales alsaciennes soucieuses

de préserver une certaine autonomie¹.

La présence dans la région d'un terreau local riche d'associations culturelles a constitué un facteur favorable à une mobilisation des acteurs locaux à l'aube des années 70, en particulier pour la promotion des œuvres culturelles

¹ Une première version de ce texte a été initialement présentée le 9 mars 2006 dans le cadre du séminaire, animé par Philippe Poirrier, au sein du Comité d'histoire du ministère de la Culture.

Culture and Local Governance / Culture et gouvernance locale, vol. 2, no. 1, 2009.
ISSN 1911-7469

© Centre for Local Government, 935 Ramsey Lake Rd, Laurentian University, Sudbury,
Ontario, Canada, P3E 2C6

dans les villes. De son côté, l'Etat adopte au lendemain de la guerre² une attention soutenue pour cette région avec laquelle il propose de mener, à l'appui des chartes culturelles (1976), une expérience de décentralisation avant l'heure.

Notre communication a pour objectif de proposer une analyse des étapes d'un partenariat peu connu, celui qui s'est construit entre un département, le Haut-Rhin et l'Etat à partir de la relecture dans une perspective socio historique des résultats de l'évaluation que nous avons menée de la politique départementale du Haut-Rhin pour la culture couvrant la période de 1982 à 2001³.

Le travail d'évaluation que nous avons réalisé a été l'occasion d'approfondir les composantes de l'action départementale pour la culture et de donner dans le même temps une vision globale d'une politique construite par la succession des initiatives, répondant à des opportunités et apparemment sans lien, et dont la

² L'Alsace est retenue comme une région prioritaire dans les initiatives prises par l'Etat: création en 1947 du Centre dramatique de l'Est, des Bibliothèques centrales de prêt du Bas-Rhin et Haut-Rhin en 1945 et 1946.

³ "Evaluation de la politique pour la culture d'un département: la politique culturelle du Département du Haut-Rhin de 1982 à 2001", Josiane Stoessel-Ritz, Colmar, 350 pages.

recomposition établie par l'évaluation permet de lire la cohérence d'un projet d'ensemble. Afin de dégager les orientations et la figure globale de cette politique, nous avons opéré par déconstruction des catégories d'action⁴ avant de recomposer l'ensemble autour d'une autre grille de lecture empruntée au département des études et de la prospective du Ministère de la culture.

Une évaluation spécifique à chaque domaine d'intervention départemental a ensuite été réalisée (patrimoine protégé et non protégé, archives, archéologie, lecture publique, la production artistique, la diffusion du spectacle vivant et la musique). Ce travail de recherches a été complété par 260 entretiens réalisés auprès des acteurs culturels entre 1999 à 2002 (institutions, professionnels, élus, associations, artistes et intervenants). Avant de développer l'analyse de ces étapes, nous proposons de revenir sur les conditions qui ont présidé à la formulation de l'attente politique ayant soutenu l'initiative de la collectivité.

⁴ Par un travail d'exploitation des comptes administratifs du département de 1982 à 2001.

Culture and Local Governance / Culture et gouvernance locale, vol. 2, no. 1, 2009.
ISSN 1911-7469

© Centre for Local Government, 935 Ramsey Lake Rd, Laurentian University, Sudbury, Ontario, Canada, P3E 2C6

1- De l'évaluation d'une politique comme grille d'analyse

Suite aux élections cantonales de 1998, Constant Goerg est porté à la présidence du Conseil général du Haut-Rhin grâce au soutien d'une majorité de centre droite élargie à quelques élus socialistes. L'accord entre les composantes de cette alliance repose en particulier sur une critique de la politique culturelle du département conduite depuis la décentralisation et motive la demande des élus socialistes pour une évaluation d'une politique jugée trop *patrimoniale* et éloignée d'une action pour une *culture vivante*. Un sentiment partagé d'une faible marge d'initiative du département pour faire face aux nouvelles demandes, le constat d'une rigidité des programmes d'action le plus souvent articulés à des partenariats contractuels constituent des arguments pour demander l'évaluation globale et approfondie de cette politique dans le Haut-Rhin.

L'expérience de l'évaluation s'est rapidement concrétisée comme une forme d'*intervention*⁵: en effet, elle a contribué à reformuler les attentes du département. D'abord

⁵ Conan Michel "L'évaluation constructive" Editions de l'Aube, 1998.

envisagée sur la période en cours, l'évaluation a été élargie pour prendre compte les phénomènes dans leur durée, ainsi le pas de temps retenu pour cette évaluation a porté sur la période de 1982 à 2000. Les recherches réalisées ont permis la mise à jour des processus d'émergence des nouvelles catégories d'action publique, de les resituer dans les conditions institutionnelles et locales et d'entreprendre une observation diachronique par une mise en perspective des actions dont les interdépendances sont mises en lumière.

Au cours de ce travail d'évaluation, les nomenclatures et classifications ont été déconstruites pour être *mises en forme* à l'intérieur de nouvelles grilles de lecture⁶ susceptibles de produire une remise en question des catégories de l'action et des représentations sociales de ces catégories. Cette manière de se saisir de l'action réalisée conduit à diriger l'attention sur le contexte qui préside à l'initiative et sur son impact, quand bien même l'autorité publique départementale n'a pas affirmé un *objectif* à son action. L'évaluation ainsi cadrée peut s'intéresser aux dimensions implicites des actions

⁶ Les répertoires en fonctions et en domaines d'intervention du DEP, Ministère de la culture et de la communication, 1996.

Culture and Local Governance / Culture et gouvernance locale, vol. 2, no. 1, 2009.
ISSN 1911-7469

© Centre for Local Government, 935 Ramsey Lake Rd, Laurentian University, Sudbury, Ontario, Canada, P3E 2C6

et mettre en relief une cohérence d'ensemble perceptible lorsqu'on prend en compte le contexte local, et plus particulièrement les conditions sociales et institutionnelles qui structurent une dynamique d'initiative d'action publique locale.

Si l'action départementale pour la culture s'exprime tôt dans le Haut-Rhin⁷, son affichage politique paraît en retrait à la lecture des répertoires d'intervention qui indiquent un rattachement fonctionnel (et hiérarchique) de ces initiatives maintenues sous l'autorité de l'administration générale et du Préfet. En 1962 les conseillers généraux constituent un premier comité départemental des affaires culturelles, association ayant pour objectif de coordonner l'action départementale en faveur des associations locales et de leurs fédérations pour l'octroi des subventions (dites "de seconde catégorie").

De 1974 à 1988 le Haut-Rhin s'affirme comme une collectivité animée d'une volonté politique de soutenir les *œuvres culturelles* par un niveau d'engagement supérieur

⁷ Les Archives départementales du Haut-Rhin sont créées en 1795, la Bibliothèque centrale de Prêt de Colmar en 1953

de dépenses⁸. À la précocité de ces engagements, s'ajoute une dimension particulière d'une intervention départementale durablement dirigée vers la priorité donnée au patrimoine historique (avec une moyenne de 80% des dépenses d'investissement pour la conservation et diffusion du patrimoine de 1982 à 1998).

Alors que la culture commence à occuper une place de choix dans la politique départementale à l'aube des années 80, son inscription dans la politique de la collectivité, d'abord incertaine, (placée sous l'autorité d'une commission de l'environnement en 1981) sera placée sous l'autorité d'une nouvelle commission "Histoire, Langue, Culture et Traditions régionales" à partir de 1984 avant de revenir à une commission "Culture et Patrimoine" installée en 1994.

De manière globale, l'action pour la culture du Haut-Rhin reste marquée depuis une quarantaine d'années par deux priorités majeures:

- Une politique soutenue en faveur du patrimoine qui explique un niveau de dépenses supérieur à la moyenne (soit 18,14 € par habitant

⁸ En 1974, le département a affecté 2,643MF aux œuvres et activités culturelles.

Culture and Local Governance / Culture et gouvernance locale, vol. 2, no. 1, 2009.
ISSN 1911-7469

© Centre for Local Government, 935 Ramsey Lake Rd, Laurentian University, Sudbury, Ontario, Canada, P3E 2C6

en 1998, l'ensemble des départements affiche une dépense de 13,3€ par habitant en 1996⁹) notamment en matière d'investissement. En 1994, l'action pour la culture représente 6% du budget principal du département

- Un décalage entre des interventions faisant priorité politique dotées de moyens significatifs pour des entreprises volontaristes (patrimoine bâti, musique, musées et châteaux)¹⁰ et un faible soutien pour des actions relevant de sa propre compétence (archives et lecture publique).

Pour comprendre ce positionnement, il convient de revenir sur la place originale qui revient aux départements dans le paysage territorial et institutionnel français, entre d'un côté un Etat à l'ombre duquel ils font l'apprentissage leurs premières compétences et de l'autre, les communes, partenaires privilégiés du Conseil général et qui sont indirectement à l'origine des initiatives départementales.

Dans le Haut-Rhin, l'action départementale se construit dans

⁹ Ministère de la culture et de la communication, DEP, "Les dépenses culturelles des collectivités en 1996", pp.30-41, 2000.

¹⁰ Ces actions représentent 4% du budget principal d'investissement en 1995.

ce rapport étroit aux autres, Etat et collectivités, à l'intérieur duquel se dessinent les contours d'un *partenariat* dans un processus de décentralisation dont l'enjeu est de bâtir une légitimité à une politique culturelle locale. Pour se positionner, la politique départementale s'inspire de deux logiques affirmées successivement:

- une conception positive du *local* qui domine de 1970 à 1995 à la faveur d'initiatives volontaristes pour une action patrimoniale régionale, notamment par le soutien aux associations et aux expressions de la vie culturelle locale (harmonies fanfares, chant choral).
- une conception par une différenciation construite entre le *local* et l'*intérêt départemental*. C'est à partir de 1996 qu'apparaît la notion d'*intérêt départemental* construite de manière empirique et progressive sur la base d'une critériologie proposée par de nouveaux professionnels de la culture exerçant dans les services départementaux et qui cherchent à intégrer des exigences de "qualité artistique" dans l'appréciation des actions

**Culture and Local Governance / Culture et gouvernance locale, vol. 2, no. 1, 2009.
ISSN 1911-7469**

© Centre for Local Government, 935 Ramsey Lake Rd, Laurentian University, Sudbury, Ontario, Canada, P3E 2C6

par le département. Ces orientations conduisent pendant un temps à une dévalorisation puis à l'exclusion des projets visant la promotion de la culture régionale (théâtre alsacien notamment).

La dimension *départementale* de la politique culturelle qui se dégage à compter de 1994 s'accompagne de nouvelles modalités de traitement des propositions artistiques et culturelles. Ce traitement introduit un régime de différenciation dans les actions au motif d'une non équivalence des demandes (intérêt local ou intérêt départemental) voire un traitement au cas par cas (pour le soutien aux nouveaux équipements scéniques).

Ce régime de traitement correspond à une logique plus globale qui est celle d'une structuration des politiques départementales et d'une spécialisation de l'activité des services de l'administration culturelle. L'exemple de la politique départementale de soutien au spectacle vivant (1996) est significatif de cette évolution: inspirée de l'action conduite par l'Etat dans ce domaine, le département conduit une politique nouvelle par un travail de sélection de projets à l'appui de critères

explicites d'élimination sans formuler de principe positif susceptible de qualifier les propositions artistiques. Ainsi se construit un processus de sélection ayant également fonction de hiérarchiser les projets au regard de la *qualité artistique* et dont la vertu est de contribuer à une reconnaissance de la légitimité d'un intérêt départemental pour les propositions primées, par une forme de rapprochement de l'action de celle conduite par l'Etat.

Au travers de l'analyse des différentes étapes ayant marqué cette évolution, se profile progressivement un enjeu principal pour le Conseil général du Haut-Rhin; c'est l'affirmation du thème de *l'identité régionale* comme fondement d'une légitimité d'intervention vis à vis d'un Etat dont l'action pour la culture est identifiée aux valeurs *de la ville* et d'une société urbaine issue de la bourgeoisie industrielle.

2- La structuration des initiatives locales (1959-1976)

Dès l'aube des années 60, le Haut-Rhin se présente comme un territoire d'expérimentation où de nouvelles actions culturelles voient

Culture and Local Governance / Culture et gouvernance locale, vol. 2, no. 1, 2009.
ISSN 1911-7469

© Centre for Local Government, 935 Ramsey Lake Rd, Laurentian University, Sudbury, Ontario, Canada, P3E 2C6

le jour à l'appui d'initiatives locales le plus souvent portées par des associations et leurs représentants. Ces actions trouvent un écho favorable dans une prise de conscience départementale, puis à l'échelle régionale, pour s'approprier la question culturelle. Parmi les initiatives régionales pour la culture prises par les élus, notamment des villes alsaciennes¹¹, l'organisation en 1963 d'une instance régionale réunissant les deux assemblées départementales (Bas-Rhin et Haut-Rhin) dans le but de construire des propositions concertées, témoigne d'une certaine effervescence pour soutenir les propositions d'intervention pour la culture et pour ses équipements.

Dans le Haut-Rhin, les interventions les plus remarquables, concernent la politique pour la musique (1968) et la politique pour les *maisons anciennes* (1974): les dispositifs élaborés à cette époque se sont pérennisés jusqu'à nos jours.

Le 10 juillet 1968 le département est à l'initiative d'une nouvelle association, le Centre Départemental Musical et Culturel (CDMC) dont "*le but explicite est de favoriser l'accession du plus*

¹¹ L'Opéra du Rhin fut créé le 24 août 1970 à l'initiative des trois villes alsaciennes, Strasbourg, Colmar et Mulhouse.

*grand nombre de jeunes à une éducation musicale de qualité, basée sur des méthodes nouvelles d'enseignement"*¹². L'objectif retenu prévoit de renforcer les sociétés de musique et leurs fédérations par la création d'écoles associatives à l'échelle de chaque commune du Haut-Rhin reconnue comme un lieu de formation à une pratique musicale collective et comme porte d'accès des jeunes musiciens aux harmonies municipales et aux fanfares¹³.

A l'heure du Plan Landowski, l'Alsace est une région qui se mobilise pour une structuration qui se veut locale des initiatives avec le soutien actif des départements dont les deux Centres départementaux de musique qui fédèrent les associations communales pour l'enseignement de la musique.

La politique départementale pour la musique et son enseignement conçue en 1970 (sur la base d'un système de bourse aux élèves) se prévaut d'une politique communale et d'une politique de soutien à leurs associations, lieux d'ancrage d'une pratique musicale collective. Les

¹² Extraits de rapport du Conseil général du Haut-Rhin (rapport portant sur le CDMC, 1971).

¹³ Rapport d'études à la Fédération des Sociétés de Musique d'Alsace, Conseil régional d'Alsace, (2006), J.F.Méon et V.Dubois, Strasbourg.

Culture and Local Governance / Culture et gouvernance locale, vol. 2, no. 1, 2009.
ISSN 1911-7469

© Centre for Local Government, 935 Ramsey Lake Rd, Laurentian University, Sudbury, Ontario, Canada, P3E 2C6

cadres de cette organisation locale se sont pérennisés dans le Haut-Rhin plaçant le CDMC au cœur d'un réseau communal d'écoles de musique associatives représentant 90% des écoles de musique du département (2000)¹⁴. Pour les élus et les associations, il s'agit avant tout de veiller à préserver l'organisation sociale des villages et, dans une certaine mesure, de décider d'un modèle d'apprentissage de la musique (et de ses répertoires) favorisant la reproduction d'un modèle de communauté locale.

L'année 1973 marque l'arrivée à la présidence du Conseil général du Haut-Rhin du sénateur Henri Goetschy: si le thème de la culture régionale semblait jusqu'à cette date peu affirmé, il prendra jusqu'en 1988 un relief tout particulier.

La seconde initiative départementale marquante de cette période fut la définition le 29 avril 1974 d'une nouvelle politique pour le patrimoine bâti: il s'agit de la politique dite des *maisons anciennes* laquelle mobilise plus de 12M€ de 1974 à 1998 pour la sauvegarde des maisons

¹⁴ Les écoles de musique bénéficient de 1982 à 2000 de 75% des dépenses départementales pour la musique, second poste de dépenses culturelles du Haut-Rhin.

alsaciennes de caractère. Mise en place pour enrayer la disparition de l'habitat rural traditionnel (menacé de disparition au cours des années 70), cette politique a survécu jusqu'à aujourd'hui donnant priorité au maintien d'une architecture régionale et réservant son soutien aux maisons situées dans les zones de protection des monuments protégés situées de préférence sur des territoires à vocation touristique comme le vignoble colmarien.

La signature, le 30 juin 1976, de la première Charte culturelle d'Alsace s'inscrit dans le prolongement de ces initiatives locales portées par les élus alsaciens. En ce sens, elle apparaît comme une opportunité à saisir pour transformer les premières actions locales en faveur de la culture par la mise en place un dispositif innovant de décentralisation ayant une dimension d'expérimentation du partenariat. Dans le préambule de cette Charte, on lit qu'elle est le fruit "*des efforts importants des deux assemblées départementales et de l'assemblée régionale dans le domaine de la culture (...) lesquelles contribuent à faire de l'Alsace une région pilote en réseau d'équipements et d'associations*

**Culture and Local Governance / Culture et gouvernance locale, vol. 2, no. 1, 2009.
ISSN 1911-7469**

© Centre for Local Government, 935 Ramsey Lake Rd, Laurentian University, Sudbury, Ontario, Canada, P3E 2C6

culturelles particulièrement dense et actif".

Les collectivités alsaciennes (l'établissement public régional et les deux Conseils généraux) saisissent l'occasion donnée par le nouvel outil que constitue la Charte pour porter haut une commune volonté de préserver "l'identité culturelle alsacienne".

Tout se passe en effet comme si la participation des collectivités alsaciennes à l'aventure de la Charte semblait liée à l'acceptation par l'Etat "d'une politique exemplaire conforme au rôle de région pilote" ¹⁵ de l'Alsace (son rôle européen, le bilinguisme et sa "vocation culturelle" sont mis en avant).

Une détermination politique se dessine pour donner une dimension exemplaire à cet acte de contrat avec un Etat qui discute. A l'effort demandé à ce dernier dont il est attendu qu'il inscrive la culture régionale et du dialecte alsacien à la Charte, correspond l'effort conjugué des trois collectivités alsaciennes qui acceptent de participer ensemble au financement d'équipements culturels (Agence culturelle technique d'Alsace). La première

Charte propose un programme principalement orienté vers le patrimoine protégé, la mise en place d'un réseau culturel, la création de l'Agence technique culturelle d'Alsace, le soutien aux organismes culturels dont l'Opéra du Rhin. Au total plus de 81 MF seront dépensés, dont 32,5% par l'Etat, le reste par les trois collectivités.

La discussion ouverte autour de ce contrat nouveau entre partenaires est l'occasion de s'accorder sur des principes généraux d'action (la participation à la conservation des monuments protégés à hauteur de 50% de la part de l'Etat, même principe pour les écoles nationales de musique) par des règles écrites consignées durablement dans le registre de l'action départementale comme des principes intangibles.

Constituée comme une référence positive, cette Charte culturelle consacre un acte contractuel dont la portée symbolise une marque de confiance pour les collectivités qui participent aux nouvelles règles du jeu contractuel.

Cependant, à partir de 1979 certains élus alsaciens (en particulier dans le Haut-Rhin) se mobilisent et des voix s'élèvent pour demander le respect de ces règles du contrat signé par le Ministère de la culture. Des

¹⁵ Extrait de la Charte culturelle d'Alsace 1976.

Culture and Local Governance / Culture et gouvernance locale, vol. 2, no. 1, 2009.
ISSN 1911-7469

© Centre for Local Government, 935 Ramsey Lake Rd, Laurentian University, Sudbury, Ontario, Canada, P3E 2C6

incertitudes dans l'engagement financier de l'Etat se confirment et altèrent un climat de confiance en particulier dans le département du Haut-Rhin. Henri Goetschy se fait le défenseur d'un engagement moral réciproque qu'il érige en principe dans le respect des règles de partenariat.

Les débats du Conseil général se cristallisent sur une contribution financière de l'Etat jugée inférieure aux engagements signés. Déçus, certains élus à Colmar voient "*un impérialisme parisien*" dans la méthode. Cette tension entre la collectivité et l'Etat s'installe pour quelques années, confortée par d'autres avis ("*l'Etat ne respecte plus la convention depuis 1976*"¹⁶), elle ouvre la voie à la mobilisation pour une politique que le Haut-Rhin veut plus audacieuse.

3- Des opportunités et des déceptions (1976 à 1988)

Sous la conduite d'Henri Goetschy, le Conseil général du Haut-Rhin s'affirme pendant cette période comme un acteur de premier rang, cherchant à être un porte-parole

¹⁶ R. Terrasson Etude sur la situation de l'Opéra du Rhin, Strasbourg, 1989.

d'une Alsace qui met en avant une ambition politique pour "*la promotion et le maintien du patrimoine culturel et de l'identité régionale*"¹⁷.

La reconduction de la Charte culturelle le 20 février 1981¹⁸ signée par l'Etat, la Région et les deux Départements alsaciens marque une progression dans l'évocation des thèmes régionaux. Dans son préambule sont mis en exergue "*l'enracinement local*", le dialecte comme élément fondamental et le bilinguisme. Un chapitre particulier y est consacré à la mise en valeur du patrimoine alsacien (vie associative, œuvres en dialecte, musiques populaires).

L'encouragement à la création artistique porté par l'Etat et la Région ne sera que peu suivi d'effet dans le Haut-Rhin qui affiche une position de retrait sur ce point. Le maintien de "*l'alsaciannité*" est constitué comme un thème de mobilisation par le département du Haut-Rhin qui redouble ses efforts en faveur du patrimoine (patrimoine historique, soutien aux œuvres régionales, développement d'une politique départementale d'enseignement

¹⁷ Rapport du Conseil général du Haut-Rhin N°83-IV- 601.

¹⁸ Seconde Charte culturelle d'Alsace (1981-1983).

**Culture and Local Governance / Culture et gouvernance locale, vol. 2, no. 1, 2009.
ISSN 1911-7469**

© Centre for Local Government, 935 Ramsey Lake Rd, Laurentian University, Sudbury, Ontario, Canada, P3E 2C6

musical) et s'éloigne de la politique engagée par son voisin le Bas-Rhin.

En 1981 H.Goetschy multiplie les initiatives à l'adresse de J.Lang, "*au nom du Haut-Rhin et de l'Alsace*", il demande à l'Etat "*d'honorer ses obligations*" par le respect des engagements pris dans la Charte en faveur des écoles nationales de musique, des programmes de conservation du patrimoine protégé et des musées techniques de Mulhouse.

Entre 1981 et 1983 la tension se cristallise autour des contreparties versées par l'Etat en faveur des actions culturelles à dimension régionale. Le président du Conseil général se place comme le défenseur d'une *identité régionale* posée comme un enjeu dans la négociation avec l'Etat. Tout se passe en effet comme si la participation du département du Haut-Rhin aux Chartes culturelles était subordonnée à la reconnaissance d'une "*spécificité de la culture régionale*" que le président du Conseil général constitue comme ambition de la politique culturelle départementale (1988).

Les débats ont plus particulièrement porté sur l'application des règles d'exécution fixées par la Charte culturelle en

faveur de la conservation des monuments protégés. Au début des années 80, alors que le département du Haut-Rhin affirme son attachement à l'action pour le patrimoine historique et régional, son ambition apparaît limitée par les moyens mobilisés par l'Etat. La réduction du taux d'intervention (de 50 à 40%) de l'Etat pour les programmes de conservation du patrimoine classé, le caractère aléatoire des financements mobilisés constituent autant d'arguments qui vont peser sur la décision du Conseil général de mettre en œuvre sa propre politique du patrimoine.

Le 9 avril 1984, le Président du Conseil Général fait une communication à l'assemblée qui commence en ces termes: "*L'Alsace se trouve actuellement à un tournant de son histoire*". Dressant un constat "*d'une langue et d'une identité menacées par l'uniformisation culturelle*", il déclare sa volonté de "*préserver l'identité régionale*" en mettant en place une commission de la culture intitulée "Histoire, Langue, Culture et Traditions Régionales" en place jusqu'en 1994.

Dès lors, la politique départementale pour la culture devient, par l'action pour le patrimoine, un enjeu politique dans une tension avec l'Etat et ses

Culture and Local Governance / Culture et gouvernance locale, vol. 2, no. 1, 2009.
ISSN 1911-7469

© Centre for Local Government, 935 Ramsey Lake Rd, Laurentian University, Sudbury, Ontario, Canada, P3E 2C6

services: dans un rapport au Conseil Général du 9 décembre 1986, le Président y déclare sa volonté de rompre avec "un modèle de bureaucratie centralisatrice" et avec une tentative "l'uniformisation culturelle" attribuée aux institutions.

Ces événements marquent un tournant dans les rapports entre le département et l'Etat : un sentiment de rupture de contrat entre partenaires de la Charte culturelle prévaut et nourrit une conviction politique qui conduira le Conseil général à s'engager dans conduite de sa propre politique pour le patrimoine. Un retrait global du département du Haut-Rhin des procédures de contractualisation succède à l'épisode des Chartes culturelles, notamment en matière de conventions de développement culturel.

Font suite à la définition de la politique pour les maisons anciennes en 1974, une série d'initiatives pour le patrimoine qui concrétisent l'ambition culturelle du Haut-Rhin:

- la politique pour les ruines et les châteaux en 1976 avec le soutien de la région , puis reconduite en 1982 en faveur du château du Hohlandsbourg monument classé,

- la politique dite pour les interventions urgentes de 1979 à 1997 en faveur des châteaux,
- la politique pour le patrimoine non protégé mise en place à compter de 1984,
- l'archéologie territoriale initiée dès 1985,
- la politique pour les orgues historiques définie en 1986.

Ainsi en 1987, l'évaluation enregistre plus de 3M€ de dépenses départementales pour ces actions relevant des politique particulières du patrimoine dont moins de 200 000€ au titre de la conservation des monuments protégés.

La volonté d'atteindre ses propres objectifs conduit le département à redoubler ses efforts pour le patrimoine entre 1987 à 1988 (y compris les monuments protégés): en 1989 il acquiert la propriété du château du Hohlandsbourg et entreprend dans un vaste programme de restauration (dépenses "au titre du propriétaire" soit 22MF)¹⁹.

En 1990 le programme pour les maisons anciennes atteint plus de

¹⁹ En 1991, le département devient propriétaire du Convent des Dominicains de Guebwiller et y consacra 34 MF pour les travaux de restauration.

Culture and Local Governance / Culture et gouvernance locale, vol. 2, no. 1, 2009.
ISSN 1911-7469

© Centre for Local Government, 935 Ramsey Lake Rd, Laurentian University, Sudbury, Ontario, Canada, P3E 2C6

1M€, soit un niveau supérieur à celui des musées ou des châteaux, les monuments protégés ne représentent que 30% de l'effort consenti en faveur de cette politique départementale spécifique.

Suite à la signature de la convention entre la Région Alsace et l'Etat pour la mise en œuvre de la dotation culturelle en 1982, les nouvelles conventions de développement culturel sont proposées par l'Etat permettant "d'alléger les charges des collectivités territoriales". Ces propositions ne trouveront pas de suite dans le département du Haut-Rhin. En revanche, lorsqu'en 1984 le département devient signataire du 9ème Contrat de Plan Etat Région, il acceptera de participer au financement de la politique des musées. C'est ainsi que progressivement, d'autres engagements départementaux au titre du partenariat contractuel vont voir le jour pour représenter globalement 59% des dépenses départementales pour la culture²⁰.

La publication en 1990 du rapport sur la décentralisation culturelle de

²⁰ Sur l'ensemble de la période 1982- 1998; les dépenses en faveur des politiques particulières représentent 33% des dépenses d'investissement contre 8% aux compétences départementales propres (archives et lecture publique).

**Culture and Local Governance / Culture et gouvernance locale, vol. 2, no. 1, 2009.
ISSN 1911-7469**

© Centre for Local Government, 935 Ramsey Lake Rd, Laurentian University, Sudbury, Ontario, Canada, P3E 2C6

René Rizzardo²¹ suscite une certaine méfiance dans le Haut-Rhin; à la préconisation d'un schéma départemental des enseignements artistiques formulée dans ce rapport, le département oppose sa propre politique pour l'enseignement de la musique constituée en politique exemplaire (1968). La poursuite des objectifs de la politique culturelle départementale fixée au cours des années 80 est manifeste jusque vers 1995 par le nombre de réalisations programmées et l'institutionnalisation de dispositifs particuliers qui se sont pérennisés.

Ainsi de 1982 à 2001 un montant total de 71,850 M€ sera consacré par le département à la politique du patrimoine soit près de 80% de ses dépenses d'investissement des deux décennies.

4- La fragilité d'une politique ambitieuse (1988-1995)

La période 1988-1995 voit le déploiement des interventions initiées précédemment sous la conduite de Jean Jacques Weber

²¹ René Rizzardo La décentralisation culturelle, rapport au ministre de la Culture et de la Communication, La documentation française, 1990.

(1988-1998), nouveau président du Conseil général dont l'action pour le patrimoine architectural s'inscrit dans la continuité de son prédécesseur. Les dépenses culturelles sont doublées en 8 ans en faveur des monuments historiques et des châteaux, donnent priorité à la musique et, dans une moindre mesure, à la lecture publique.

En ce qui concerne le volet patrimonial, l'initiative départementale inscrite dans une étroite dépendance vis à vis des services de l'Etat se dessine par l'inflexion des programmes de conservation du patrimoine protégé, notamment en faveur des propriétés départementales classées. Sur une période de plus de 15 ans, l'évaluation relève une orientation de l'action publique pour les monuments protégés dans Haut-Rhin qui reflète les choix privilégiés par le Conseil général. Ainsi, contrairement à une idée répandue selon laquelle les programmations de l'Etat seraient aléatoires, l'analyse de l'évolution des projets retenus témoigne d'une prise en compte de priorités départementales par les services de l'Etat.

La politique patrimoniale du département en faveur de ses propriétés pose la question de la

vocation reconnue de ces sites patrimoniaux (Château du Hohlandsbourg, Couvent des Dominicains) pour lesquels les engagements financiers pour le fonctionnement augmentent rapidement sans pour autant formuler la trame pour un projet culturel, pierre d'achoppement pour une reconnaissance par les partenaires potentiels, notamment pour les services de l'État (Drac).

Cette posture particulière pour l'engagement de d'initiatives propres au département, soutenue par la volonté de s'affranchir d'une tutelle des services de l'Etat, a également inspiré en 1994 une nouvelle initiative départementale pour une nouvelle politique de lecture publique.

Suite à l'installation en 1990 d'un comité d'orientation de la bibliothèque départementale de prêt (B.D.P.), l'amorce d'une politique haut-rhinoise pour la lecture publique prend forme autour d'un projet départemental pour la lecture publique qui conforte le rôle du département auprès des communes. Le Conseil général prend l'initiative en 1994 d'un nouveau dispositif²² d'appui à la lecture publique en adaptant les

²² Rapport du Conseil général n°94-11-707 du 3 juin 2004

directives de l'Etat²³ et plus particulièrement les normes imposées aux bibliothèques municipales. Par une intervention fondée sur les normes (dont les cadrages sont attribués à l'Etat) le département entreprend de mener une politique d'ajustement aux normes pour les bibliothèques qu'il soutient. Cette mise à distance relative vis à vis des normes (critères d'équipement, de financement et d'encadrement professionnel) est entretenue par le discours de certains élus locaux pour lesquels l'accompagnement départemental des initiatives communales relève d'un principe intangible. L'originalité de la nouvelle politique départementale pour la lecture réside dans le fait qu'elle promeut dès 1994 la création de nouveaux équipements de médiathèque (par canton).

Le dispositif prévoit une intervention départementale élargie en adoptant un nouveau seuil de population de 15 000 habitants (le seuil d'intervention préconisé par l'Etat étant de 10 000 habitants) et en inscrivant le principe du financement de postes de professionnels dans ces médiathèques dites *de secteur*. Cette politique audacieuse sera mise en œuvre sur une brève

durée (1994-1997): les principes d'intervention proposés ne parviendront pas à s'imposer et chaque médiathèque réalisée au cours de cette période obéira à une interprétation particulière des règles énoncées. Devant les risques de dérapage, le Conseil général suspend la politique de médiathèque *de secteur* en 1997.

La dissonance entre les discours à propos des normes entre les professionnels du département, les élus et les services de l'Etat, la coexistence de plusieurs politiques départementales aux effets parfois contradictoires (équipements communaux, lecture publique, actions territoriales) ont entretenu au cours des années 90 la possibilité de conduire des stratégies locales en faveur des projets de bibliothèque (ou de médiathèques) construites sur les opportunités saisies par des élus locaux informés. Parallèlement, la faiblesse du discours départemental sur la qualité du service de lecture publique a contribué au maintien d'un sous équipement de points fixes et de bibliothèques aux normes, les communes leur préférant les avantages d'un service nomade, celui du bibliobus départemental, public et gratuit fourni par le département. L'évaluation réalisée en 1999 relève 75% des communes

²³ Directives J. Gattegno de 1985

Culture and Local Governance / Culture et gouvernance locale, vol. 2, no. 1, 2009.
ISSN 1911-7469

© Centre for Local Government, 935 Ramsey Lake Rd, Laurentian University, Sudbury, Ontario, Canada, P3E 2C6

haut-rhinoises non équipées d'une bibliothèque municipale.

Dans le domaine de la musique, (second domaine d'intervention avec 20% du budget culturel en moyenne de 1982 à 2000), la politique pour la formation musicale se traduit par le soutien sous forme de bourse aux élèves des écoles associatives versée par le CDMC. Ce dispositif bâti en 1969 s'appuie sur une règle d'intervention des trois tiers (département/commune/famille) ayant fait ses preuves jusqu'en 1991 en permettant de redresser la baisse de la courbe des jeunes pratiquants des écoles de musique. Il est à noter qu'en 2002 le Haut-Rhin enregistre 133 écoles associatives regroupant 68% des élèves et seulement 6 écoles municipales de musique.

Au cours des années 90 se dessine cependant une érosion de la pratique musicale amateur au sein des écoles associatives, mouvement que la revalorisation tardive de la bourse par le département ne parvient pas à enrayer. L'orientation de la politique départementale vers les pratiques musicales pour les harmonies et les orchestres à vent est un facteur qui renforce le caractère particulariste d'une politique départementale tournée vers une stratégie de préservation

de son autonomie d'initiative. La volonté de professionnaliser l'apprentissage des pratiques musicales amateur conduit à la mise en place d'un système départemental de formation qui inscrit les futurs enseignants dans un cadre d'emploi associatif et dans un cadre d'enseignement codifié par le département.

La définition par la collectivité d'un agrément départemental (1994) pour les enseignants intervenant dans ces écoles de musique associatives atteste d'une politique volontariste en faveur de la professionnalisation de la pratique musicale dont la légitimité se trouve renforcée par la délivrance d'un nouveau titre pour les formateurs. N'ayant qu'une reconnaissance locale, l'agrément départemental permet d'accéder aux seuls emplois des écoles associatives. Celles-ci sont aussi les employeurs de professeurs titulaires d'un diplôme national d'enseignement artistique qui représentent 46% de leurs enseignants: ces derniers sont ainsi soumis, par le fait d'une organisation départementale et locale de l'enseignement de la musique, à des conditions d'exercice professionnel relevant du secteur associatif.²⁴

²⁴ Convention collective de l'animation socio-culturelle.

Culture and Local Governance / Culture et gouvernance locale, vol. 2, no. 1, 2009.
ISSN 1911-7469

© Centre for Local Government, 935 Ramsey Lake Rd, Laurentian University, Sudbury, Ontario, Canada, P3E 2C6

Fin des années 90, l'ensemble de ces interventions départementales connaît un certain essoufflement, le budget culturel est à son niveau le plus haut et des critiques se multiplient au sein de l'assemblée départementale. C'est dans ce contexte que la politique pour le spectacle vivant voit le jour en 1996 au moment où le budget en faveur du patrimoine entame un lent déclin.

5- Un besoin de recadrage et de gouvernance locale

La fin des années 90 annonce un *temps des convergences*²⁵ de l'action publique pour la culture, une convergence rendue possible par les effets de politiques entrecroisées et par une certaine familiarisation, tant de la part des professionnels des administrations locales, que de la part des élus en charge de la culture, avec des problématiques partagées avec des partenaires reconnus.

Dans le Haut-Rhin, cette problématique prend, comme nous l'avons vu plus haut, une

²⁵ Nous reprenons l'expression de Philippe Poirrier.

signification particulière du fait d'une politique départementale dont l'ancrage sur les associations a reposé sur l'existence et le maintien d'un modèle de la communauté villageoise. L'action des professionnels de la culture dans les services appelle la mise au point d'une gouvernance négociée attendue des acteurs culturels, aussi bien institutionnels que locaux.

La définition tardive d'une politique départementale pour le spectacle vivant marque son positionnement comme partenaire de fait à l'échelle régionale de l'action publique qui s'organise autour des établissements de création et de diffusion (Opéra National du Rhin, La Filature, l'Atelier du Rhin par le biais du Contrat de Plan)²⁶.

Cette évolution récente de la politique départementale indique toute la difficulté de la collectivité à se démarquer de l'action conduite par d'autres (Région) ou de celle opérant comme une référence (Drac) comme dans le travail d'instruction des projets artistiques dont la qualification *technique* paraît impossible. Le soutien départemental aux compagnies et aux institutions culturelles se met en place au cas par cas, souvent

²⁶ Soit une politique évaluée à 8,552M€ de 1982 à 2000 dont 90% à l'attention des institutions culturelles.

**Culture and Local Governance / Culture et gouvernance locale, vol. 2, no. 1, 2009.
ISSN 1911-7469**

© Centre for Local Government, 935 Ramsey Lake Rd, Laurentian University, Sudbury, Ontario, Canada, P3E 2C6

reconduit sans débat, il révèle une recherche de positionnement par des tâtonnements successifs.

Ces nouvelles initiatives voient le jour à l'appui d'arguments qui relèvent davantage de préoccupations de gestion (sous forme de conventions pluriannuelles) que d'une volonté de construire une politique de diffusion répondant à des préoccupations affirmées. Il n'est pas rare de voir les initiatives de conventionnement se multiplier par juxtaposition des contrats initiés par chacune des collectivités (département, région) pour des établissements de diffusion dont le même projet artistique se conjugue simultanément à des attentes institutionnelles différentes.

L'évaluation réalisée en 2001 dans ce département est intervenue dans un contexte de fragilisation des politiques culturelles où la tentation de réguler par la multiplication des procédures de gestion et de contrôle de résultats tend à s'affirmer davantage.

La mise en débat des résultats de ce travail²⁷ par sa publication a accompagné un processus de décloisonnement et d'ouverture par

la multiplication des échanges informels entre services et entre partenaires. Si l'appropriation des conclusions de l'évaluation reste encore partielle, on notera cependant que c'est par le jeu du partenariat que s'ouvrent de nouveaux lieux de débats nourris de résultats que l'évaluation aura permis de mettre à jour.

²⁷ Le département a accepté la publication d'une synthèse des 10 rapports d'évaluation produits (soit 1000 pages) en 2005.

Culture and Local Governance / Culture et gouvernance locale, vol. 2, no. 1, 2009.
ISSN 1911-7469

© Centre for Local Government, 935 Ramsey Lake Rd, Laurentian University, Sudbury, Ontario, Canada, P3E 2C6

Culture and Local Governance / Culture et gouvernance locale, vol. 2, no. 1, 2009.
ISSN 1911-7469

© Centre for Local Government, 935 Ramsey Lake rd, Laurentian University, Sudbury,
Ontario, Canada, P3E 2C6