

CYCLE DES HAUTES ÉTUDES DE LA CULTURE

Session 24-25 : « Identités, Altérités, quels enjeux pour la culture ? »

Promotion Koyo Kouoh

Synthèse du rapport du groupe 8

Identités de territoire : quelles coopérations entre l'État et les collectivités territoriales pour une politique culturelle à la fois située et ouverte ?

Référent : Marc DROUET, inspecteur général des affaires culturelles.

Membres du groupe :

- **Gaëlle BEBIN**, Secrétaire générale du Haut Conseil de l'éducation artistique et culturelle, direction générale de la démocratie culturelle, des enseignements et de la recherche, ministère de la Culture ;
- **Marie BOURDEAU**, Cheffe du service des relations institutionnelles et internationales, Établissement public du Palais de la porte Dorée, musée national de l'histoire de l'immigration ;
- **Richard DAGORNE**, Directeur du musée lorrain et du département musée, arts visuels et valorisation du patrimoine, Ville de Nancy ;
- **Nadia LAKEHAL**, Maire adjointe de Vaulx-en-Velin, écrivaine ;
- **Marie-Aline LOPASSO**, Directrice générale adjointe des services de la métropole Toulon-Provence-Méditerranée ;
- **Julien MOULARD**, Directeur général adjoint du groupement d'intérêt public « Europe des projets architecturaux et urbains »

Avec l'aide et l'appui de **Kléa VARVOGLIS**, étudiante à Sciences Po, assistante de de recherche et de rédaction.

Synthèse et principaux points du rapport

« En chacun de nous, en effet, existe un être convaincu de la beauté et de la noblesse des valeurs universelles, séduit par l'intention d'égalité qui les anime et l'espérance d'un monde commun, mais aussi un être lié par son histoire, sa mémoire et sa tradition particulières. Il nous faut vivre, tant bien que mal, entre cette universalité idéale et ces particularités réelles. »

Mona Ozouf, *Composition française*, 2009

Le thème des identités de territoire s'impose depuis peu comme un enjeu majeur pour les politiques culturelles. Alors que les revendications identitaires se multiplient, et face au besoin grandissant de nos concitoyens de s'ancrer dans un territoire, son histoire, sa vie et sa géographie, l'État est invité à repenser son rôle. Comment concilier cohésion nationale et préservation de la diversité des expressions culturelles territoriales ? Dans une France marquée par quarante ans de décentralisation, la question de la gouvernance culturelle partagée entre État et collectivités demeure encore un sujet sensible. Quels modes opératoires peuvent être envisagés pour renouveler la coopération ?

Ce rapport explore les enjeux des identités de territoire sous trois volets :

1. La culture au cœur de la question territoriale ;
2. Les formes concrètes d'incarnation de l'identité dans les politiques publiques culturelles ;
3. Les voies de coopération renouvelée entre l'État et les collectivités.

Ce rapport affirme ainsi la nécessité d'un pacte culturel partagé, à la fois situé et ouvert, qui permette de faire de la culture un instrument d'émancipation en évitant le travers du repli identitaire.

Si les Maisons de la culture de Malraux portaient un idéal républicain universel, leur modèle centralisé a cependant montré ses limites face aux spécificités locales.

Les décennies qui ont suivi ces expérimentations ont marqué un tournant : le développement culturel sous l'impulsion d'Augustin Girard, l'émergence des écomusées et la création des DRAC ont instauré un dialogue plus horizontal entre État et territoires.

Les lois Defferre (1982-1983) ont consolidé cette évolution : les collectivités sont devenues des acteurs à part entière, les contrats de développement culturel se sont multipliés et les régions ont investi dans le patrimoine et la création.

L'État est resté garant de la cohésion territoriale et la culture a été reconnue comme compétence partagée, point réaffirmé juridiquement en 2015 (loi NOTRe) et consolidé en 2016 par la loi LCAP.

La culture, miroir et moteur de la question territoriale

Le rapport distingue l'image touristique des territoires, fabriquée par les communicants du marketing, qui séduit les décideurs régionaux tenus par des contraintes financières, des représentations du territoire qu'en ont ses habitants. Le sentiment d'appartenance au territoire est sans commune mesure avec les visions qu'en offre la publicité. La question se pose alors des moyens à offrir aux habitants pour les rendre pleinement acteurs des initiatives et ainsi valoriser les spécificités du patrimoine et de la vie culturelle locale.

Les politiques culturelles se heurtent à des inégalités territoriales persistantes. Les financements publics restent concentrés en Île-de-France (près de 192€/habitant - chiffre à nuancer cependant eu égard à la présence à Paris des grands équipements nationaux - contre 26€ ailleurs), tandis que les territoires ruraux, ultra-marins ou les quartiers prioritaires demeurent largement sous-équipés. Pour autant, ces espaces sont loin d'être des « déserts culturels » : ils témoignent d'une vitalité portée par l'itinérance artistique, les équipements de proximité, le bénévolat, les tiers-lieux et les associations. Le rapport invite à considérer ces initiatives comme des formes innovantes de développement culturel, à soutenir par des dispositifs souples tels que le fonds d'innovation territoriale ou les ateliers de fabrique artistique. Les réformes de 2025 réaffirment le rôle du préfet comme chef d'orchestre territorial des politiques publiques. Ce rappel vise la cohérence de l'action de l'État, et sa capacité liée de dialogue fructueux avec les collectivités territoriales. Le rapport appelle à ce titre à une déconcentration « renouvelée », coopérative, fondée sur la confiance et la reconnaissance des identités locales.

L'identité territoriale comme levier de projets culturels

L'identité d'un territoire n'est cependant pas une donnée fixe, mais une construction collective nourrie par la mémoire, la géographie, les pratiques et les imaginaires. Les politiques culturelles sont à la fois le reflet et l'outil de cette construction.

Le rapport examine plusieurs domaines d'expression des identités territoriales dans les politiques culturelles :

- *L'architecture* : porteuse d'une esthétique locale et qui symbolise la continuité entre histoire, paysage et usages contemporains ;
- *Les Villes et Pays d'art et d'histoire* : réussite d'une coopération durable entre État et collectivités, ancrée dans la valorisation du patrimoine ;
- *Les musées et écomusées* : moteurs d'une « culture de proximité », ils travaillent à véhiculer l'identité des territoires, en dialogue avec leurs habitants. Mais ils peuvent aussi dans la période présente, véhiculer les tensions identitaires : pour exemple, l'exposition « Celtique ? » au musée de Bretagne, en 2022, a été critiquée par certains comme une tentative de l'État-nation de nier la composante celtique de la Bretagne ;
- *Le spectacle vivant* : ses formes itinérantes et participatives font du territoire un espace de création partagée ;

- *Le patrimoine immatériel et les langues régionales* : vecteurs essentiels de transmission, ils posent la question du pluralisme culturel au sein de la République ;
- *La culture scientifique, technique et industrielle*, qui relie les mémoires ouvrières aux transitions contemporaines.

Ces exemples, développés dans le détail dans le rapport, montrent comment la culture peut s'emparer des enjeux d'identité territoriale pour reconnecter les habitants à leur environnement tout en réinventant le sens du commun.

Vers un nouveau modèle de coopération État-collectivités

La contractualisation reste l'instrument privilégié de la coopération : contrats de plan État-Région, conventions territoriales, chartes culturelles de territoire...

Ces dispositifs favorisent la co-construction et la transversalité. Toutefois, ces contrats ne peuvent à eux seuls assurer tout le soutien à la culture dans les territoires. Le rapport souligne le rôle stratégique des opérateurs publics (musées nationaux, établissements patrimoniaux, instituts) qui sont encouragés à devenir des partenaires territoriaux, capables d'adapter leurs missions et de soutenir la formation et l'ingénierie culturelle locales, à l'instar du Louvre-Lens associé à France Travail Hauts-de-France en 2022 dans l'élaboration des premiers ateliers du dispositif *L'Art d'accéder à l'emploi*.

Le rapport parle d'ère du « sur-mesure » pour évoquer les stratégies de différenciation territoriales. Face à la diversité des contextes, la logique du modèle unique cède la place à une culture de l'ajustement. Le rapport propose d'assumer une politique culturelle « située », c'est-à-dire adaptable, ouverte, respectueuse des ressources locales. Cette différenciation suppose des cadres d'expérimentation, des financements pluriannuels et un dialogue renforcé entre acteurs publics, artistes et citoyens.

Pour qu'une telle politique puisse fructifier, quatre leviers apparaissent essentiels :

- la connaissance partagée (mise en commun des données culturelles territoriales, via observatoires et atlas) ;
- la confiance mutuelle (dépasser les logiques hiérarchiques pour une gouvernance réellement partenariale) ;
- la formation (renforcer les compétences locales en gestion culturelle, médiation et participation citoyenne) ;
- l'évaluation qualitative (mesurer l'impact social et identitaire des politiques culturelles au-delà des indicateurs de fréquentation).

Simplifier pour mieux appréhender et agir

L'appréhension des territoires par le ministère de la Culture depuis sa création fait ressortir aussi la complexité résultant de l'accumulation de nouveaux dispositifs, ayant eu chaque fois vocation à corriger les lacunes des précédentes, et une verticalité de la part de l'administration centrale.

Aussi le le rapport propose-t-il :

- De tenir compte des retours et propositions des DRAC dans l'établissement des documents d'orientation stratégique ;
- De privilégier des approches contractuelles globalisées, le rapport soulignant l'intérêt de la méthode des projets culturels de territoire qui rassemblent dans un seul document l'ensemble des conventions déjà existantes sur un même territoire dans le domaine de la culture mais également dans les domaines éducatif ou social, en les faisant interagir avec les acteurs du territoire.

Recommandations pour fonder une politique culturelle située et ouverte

➤ La politique culturelle de l'État dans les territoires : une mission d'exigence

La présence culturelle de l'État dans les territoires : une inscription dans la durée

Si les dispositifs récents tels que Villages en fête, ou L'été culturel au camping, illustrent la volonté de rapprocher la culture des habitants les plus éloignés, leur efficacité ne pourra être mesurée qu'à la condition d'inscrire ces initiatives dans une continuité et une exigence de qualité. Les exemples du Moulin de l'Hydre en Normandie, transformé par la compagnie de Simon Falguières en fabrique théâtrale, ou encore les bibliothèques itinérantes qui sillonnent les campagnes ardéchoises, démontrent l'importance des actions culturelles de proximité qui s'inscrivent dans la durée pour nourrir la vitalité culturelle des territoires.

➤ Concentrer l'effort sur les territoires les plus vulnérables

Le rapport invite à concentrer l'effort public sur les territoires les plus vulnérables — ruralités, quartiers populaires, Outre-mer — en adoptant une logique de différenciation. L'action doit être guidée par un principe d'équité attentif aux besoins et aux dynamiques locales.

Dans les zones montagneuses, par exemple, où l'isolement géographique limite l'accès aux infrastructures, ou dans les territoires ultramarins, où la densité des institutions culturelles reste faible, l'action du ministère devrait s'appuyer davantage sur les structures existantes – musées régionaux, scènes itinérantes, centres de conservation – et soutenir les projets nés de la société civile. L'objectif étant de reconnaître la diversité des expressions culturelles qui font la richesse du pays.

➤ Consolider la coopération État-collectivités

Le rapport pose cette relation comme devant évoluer d'un partage administratif des compétences vers une véritable co-construction des politiques culturelles, faisant évoluer la mission des collectivités de simples opératrices à co-conceptrices. Les conventions territoriales de développement culturel, expérimentées depuis les années 1980, en ont posé les bases : il s'agit désormais d'en faire un cadre de gouvernance renouvelé, fondé sur la confiance. Ainsi, dans des villes comme Nancy ou Toulon, la coordination entre services déconcentrés, élus locaux et institutions patrimoniales a permis d'élaborer des projets concertés mêlant création contemporaine et valorisation du patrimoine.

Les auteurs plaident pour une contractualisation pluriannuelle, souple et transversale, qui intègre la participation des acteurs culturels indépendants, des associations et des habitants. Le Conseil des territoires pour la culture (CTC) et les conférences territoriales de l'action publique (CTAP) devraient devenir de véritables lieux de dialogue stratégique. Les opérateurs nationaux — musées, établissements publics, instituts — sont invités à assumer pleinement un rôle d'alliés territoriaux, en s'engageant dans des partenariats à

long terme, à l'image du musée national de l'histoire de l'immigration, dont les collaborations locales démontrent la capacité d'un grand établissement à irriguer le tissu régional.

➤ **Reconnaître la diversité des identités territoriales comme une ressource**

Le rapport pose la nécessité de reconnaître la diversité des identités culturelles comme une ressource. L'introduction des droits culturels dans la loi française offre à cet égard un cadre de référence nouveau : il s'agit de garantir à chacun la liberté d'exprimer son appartenance, dans un cadre national qui préserve l'ouverture et le partage. Dans cet esprit, les initiatives qui valorisent les langues régionales et les patrimoines immatériels doivent être pleinement intégrées aux politiques publiques. Les écomusées, dont la démarche participative fut pionnière, en offrent un modèle toujours inspirant : ils ont été les premiers à faire dialoguer avec succès chercheurs, habitants et élus pour explorer les actions, visions et représentations d'un territoire dans toutes ses dimensions — historique, économique, sociale, écologique.

➤ **Habiter le paysage culturel en inventant de nouveaux usages aux lieux**

L'État et les collectivités devraient soutenir les démarches d'expérimentation et de recherche-crédation, en particulier celles qui articulent culture et transition écologique. Les permanences artistiques de territoire encouragées par la Fondation de France, où des artistes s'installent durablement dans des zones rurales pour créer en lien avec les habitants, incarnent cette nouvelle approche. L'itinérance des projets, l'hybridation des lieux — médiathèques transformées en maisons de quartier, théâtres en plein air sur des friches industrielles — et la participation des citoyens à la vie culturelle sont à encourager.