



HAL
open science

A propos du rôle de l' élu local : les tourments d' un élu en charge de politiques culturelles

Pierre Esplugas-Labatut

► **To cite this version:**

Pierre Esplugas-Labatut. A propos du rôle de l' élu local : les tourments d' un élu en charge de politiques culturelles. 40 regards sur 40 ans de décentralisation, L'Epitoge-Lextenso, pp.291-298, 2022, 9791092684537. hal-03608683

HAL Id: hal-03608683

<https://hal.science/hal-03608683v1>

Submitted on 15 Mar 2022

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

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

**TOULOUSE
CAPITOLE**
Publications



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de
l'Université Toulouse 1 Capitole.

A propos du rôle de l'élu local : les tourments d'un élu local en charge de politiques culturelles

Pierre Esplugas-Labatut

professeur de droit public

Université de Toulouse 1 Capitole

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications,
contacter portail-publi@ut-capitole.fr

A propos du rôle de l'élu local : les tourments d'un élu local en charge de politiques culturelles

Par Pierre Esplugas-Labatut, professeur de droit public à l'Université de Toulouse 1 Capitole et adjoint-au-maire de Toulouse et conseiller métropolitain à Toulouse-Métropole

Quel est le rôle d'un élu local ? Dès le premier jour en 2014 de notre désignation comme adjoint-au-maire de Toulouse en charge des musées et de l'art contemporain, puis à partir de 2020 en charge en outre de l'Image (conçue comme couvrant les délégations de la photographie et du cinéma) et des affaires juridiques à la Ville de Toulouse et à Toulouse-Métropole, nous nous sommes posé cette question sans à ce jour avoir véritablement trouvé la réponse. Le propre de l'exercice de ce pouvoir est en fait de constamment hésiter sur des choix qu'on ne maîtrise pas vraiment. Par un retour d'expérience, nous voudrions donc témoigner des tourments vécus par un élu local en charge plus particulièrement de politiques culturelles. Ceux-ci sont liés au mode de fonctionnement d'une collectivité territoriale (I), aux rapports élus-administration en son sein (II) et à l'identification des missions de service public culturel à mener (III).

I. Le tourment causé par le mode de fonctionnement d'une collectivité territoriale

Un élu local peut éprouver un tourment du fait de la limitation de son pouvoir à la fois matériellement (A) et temporellement (B).

A. Un pouvoir limité matériellement

Une règle s'impose : le seul et véritable pouvoir au sein d'une collectivité territoriale appartient au responsable de l'exécutif, soit le maire ou le président. Malgré un système de délégation, un adjoint-au-maire, conseiller délégué ou vice-président n'a en réalité pas de pouvoir de décision propre. Sans que le parallèle ne soit d'ailleurs toujours fait, on peut en effet comprendre l'organisation d'une collectivité territoriale au regard de notions et catégories classiques propres au droit constitutionnel. De ce point de vue, seul le maire ou le président de la collectivité dispose d'une « légitimité populaire » car c'est en réalité la tête de la liste électorale et non les membres de cette dernière que les citoyens ont élue. Ce pouvoir politique est relayé juridiquement par le fait qu'il appartient bien au maire ou au président d'attribuer (ou de modifier et retirer) les délégations aux autres élus, ceux-ci étant, *de facto*, leurs collaborateurs.

Le pouvoir premier du chef de l'exécutif local et second des membres de son équipe est renforcé par la forme du régime politique au sein des collectivités territoriales. Celle-ci est celle à la fois d'un « régime présidentiel » (pas de responsabilité politique de l'exécutif devant l'assemblée délibérante) et très « présidentialisé » (tous les pouvoirs, ceux de nomination comme ceux de réglementation et d'action, sont concentrés entre les mains du maire ou du président). La forme présidentialisée est de surcroît souvent accentuée en pratique par la personnalité du chef de l'exécutif local, relayée parfois par celle de son directeur de cabinet.

En outre, une équipe municipale, départementale ou régionale s'apparente à celle d'un « gouvernement » structuré et hiérarchisé en fonction d'équilibres politiques et non d'une supposée rationalité liée à un découpage fonctionnel. Ainsi, dans une commune, le 1^{er} adjoint-au-maire ou celui aux finances peut-il être comparé à un

ministre d'Etat, un adjoint-au-maire coordinateur pour une thématique à un ministre de plein exercice, un adjoint-au-maire rattaché à un élu coordinateur à un ministre-délégué et un conseiller municipal délégué à un secrétaire d'Etat.

Les membres du « gouvernement local », conçu comme un organisme « collégial », sont astreints politiquement à un devoir de solidarité et ne peuvent déçamment exprimer des réserves à l'extérieur (parfois même à l'intérieur), à moins, comme Jean-Pierre Chevènement a pu le formuler, de démissionner. Comme dans tout « groupe politique », s'impose au sein de l'assemblée délibérante une discipline majoritaire stricte. Nous avons ainsi le souvenir d'un élu, issu de ce qu'il est convenu d'appeler la « société civile » au sens de non-encarté dans un parti politique et peu au fait de ces conventions, qui en début de mandat s'était cru autorisé par simple conviction à voter en conseil municipal contre une délibération proposée par le maire et être convoqué le lendemain aux aurores dans le bureau de celui-ci et fermement rappelé à l'ordre.

B. Un pouvoir limité temporairement

Une question naturellement importante est l'intitulé de la délégation. Pour ce qui nous concerne pourquoi une délégation aux musées et l'art contemporain pour le premier mandat et étendue à l'Image et aux affaires juridiques pour le second ? Un élément de réponse décisif est la disponibilité de l'élu. Une délégation lourde du type dans une commune « urbanisme », « police » ou « maire de quartier » impose de s'y consacrer pleinement. Dans ces conditions, il existe le risque de réserver ce type de fonctions à des retraités ou des personnes sans activité professionnelle. Ce risque est d'autant plus grand que la « société » a fait le choix, au vu d'un sentiment général et aussi du niveau modeste des indemnités d'élus, de refuser un système autorisant des « professionnels » de la politique. Pour notre part, il était hors de question de cesser une activité de professeur d'Université, de surcroît ayant la volonté de continuer à publier, ce d'autant plus qu'il existe un lien direct entre l'activité d'enseignement-chercheur spécialisé en droit public et celle d'élu... comme le montre cet article même. Pour autant, le cumul d'activités politique et professionnelle revient à faire un numéro d'équilibriste ou de jonglerie – que permet en pratique le wifi - au risque de chuter ou de faire tomber des quilles. On pourrait même ajouter une troisième activité avec un travail de militant ou de candidat en campagne électorale car un élu peut appartenir à un parti politique et chercher à être réélu sans que cela n'ait d'ailleurs rien d'étonnant qu'il fasse de la politique. En ce sens, il faut avoir conscience que le système actuel conduit nécessairement à ce qu'une activité prenne le pas au détriment d'une autre ce qui n'est naturellement pas satisfaisant.

Sur le choix de la délégation, deux « écoles » sont concevables. Une première hypothèse est de désigner une personne qui par son parcours, notamment professionnel, a une compétence spécifique dans la délégation qui lui est assignée. L'avantage est que ce titulaire entrera plus vite dans son travail d'élu et pourra bénéficier de connaissances et de relations que n'a pas un élu novice dans le secteur attribué. Une deuxième hypothèse est de désigner un titulaire étranger au milieu professionnel qu'il est appelé à connaître. Cette hypothèse est la nôtre puisque nous n'avons aucune connaissance ou intérêts dans le milieu de la culture notamment des arts plastiques, de la photographie et du cinéma. La logique de cette hypothèse est qu'il appartient à l'élu de poursuivre l'intérêt général et donc de s'extraire des intérêts particuliers portés par les acteurs de sa délégation. Dans un gouvernement, un ministre de la santé ne doit pas, à notre sens, être un médecin ou

un ministre de la justice un magistrat ou avocat. De la même manière, il est souhaitable dans la vie politique locale, dans le secteur de la culture comme pour les autres délégations, que celui porteur de la délégation des musées ne soit pas un conservateur, un ancien de la DRAC ou un artiste pour ne pas être prisonnier du milieu d'où l'on vient. L'idée finalement revient à éviter un conflit d'intérêts même si ce but légitime a pour paradoxe de se priver de spécialistes ou d'experts. Il appartient ainsi à chacun d'être à sa place : les directeurs et conservateurs doivent assurer la direction de leur établissement et l'adjoint en charge de cette partie de la culture doit porter une politique municipale ou métropolitaine dans ce secteur. Il s'agit ici d'endosser, en apparence, le rôle du naïf un peu comme le huron au Palais-Royal de Jean Rivero mais ici à la culture qui dérange les castes que peuvent être les conservateurs !

II. Le tourment causé par les rapports élus-administration au sein de la collectivité territoriale

Une question de fond est de savoir quel rapport doit entretenir un élu avec l'administration de la collectivité territoriale. Une tentation facile serait de croire que les élus, détenteurs de la légitimité démocratique, entretiennent avec « leurs » services une relation hiérarchique de supérieur à subordonné. Cette tentation peut être celle d'élus ayant exercé une activité professionnelle de dirigeant dans une petite structure privée où il suffit de donner un ordre pour qu'il soit exécuté. Outre que cette conception est, d'un point de vue managérial, dépassée, elle ne saurait être adaptée à une structure publique et de l'importance d'une collectivité territoriale. Les agents des services sont ceux qui normalement disposent d'une expertise ce qui n'est pas nécessairement le cas des élus. Ces derniers sont dans ces conditions appelés à s'appuyer sur les propositions préparées techniquement par les services. A cet égard, élus et administration forment un couple qui travaille ensemble au sein duquel l'un ne peut se passer de l'appui de l'autre. Ce couple semble devoir unir plus précisément le directeur général des services, le directeur général adjoint en charge du secteur dont l'élu est le délégué, voire les responsables d'équipements, pour ce qui nous concerne culturels. En revanche, les relations avec les interlocuteurs de l'élu ne nous semblent pas devoir couvrir l'ensemble des agents du service sous peine d'être un « chef de service bis » ce qui n'est pas la logique.

La question de fond devient alors celle de la répartition des tâches au sein de ce couple ou encore à quel niveau de détail les élus doivent-ils descendre ? S'ils ne se comportent qu'en arbitres qui simplement valident ou invalident les propositions des services, le risque est que ce sont ces derniers qui en fait « tiennent » la délégation des élus dont la valeur ajoutée est faible. Si, au contraire, ces derniers prennent à bras le corps leur délégation, ils décident de tout au risque de se comporter en « chef de service » ce qui n'est *a priori* pas leur rôle. Pour prendre un exemple connu à la limite de la caricature, est-il dans le rôle du maire de Neuilly, Nicolas Sarkozy, comme il l'a fait en 1993, de négocier, en lieu et place de la police, avec un terroriste qui prend des enfants en otage dans une école de la ville et d'aller les chercher ? Pour prendre un exemple moins dramatique appliqué au domaine de la culture, le rôle d'un élu est-il de décider du principe d'une exposition ? Celui-ci est placé dans une situation intenable entre sa mission qui est de définir une politique culturelle dont les expositions sont un axe et respecter le choix de spécialistes comme des conservateurs employés par la collectivité précisément pour organiser des expositions. L'auteur de ces lignes avoue souvent humblement à ses interlocuteurs,

parfois incrédules, venus lui présenter un projet d'exposition qu'il a un doctorat en droit et non en beaux-arts et donc qu'il n'est pas en mesure d'imposer aux responsables d'équipements culturels tel ou tel projet. Une solution contraire selon laquelle les « politiques » décideraient du principe et du contenu des expositions présenterait le risque d'un « art officiel de la mandature » propre à des régimes autoritaires, ce qui n'est pas acceptable pour un élu avec des convictions libérales au sens politique du terme. Pour autant, il faut avoir conscience que le monde de l'art, notamment contemporain, est constitué « d'écoles » ou de « chapelles », perçues parfois, à tort ou à raison, comme « élitistes », dont tel ou tel conservateur peut être le représentant et dans lesquelles l'élu en charge des politiques culturelles ne doit pas s'enfermer. Par exemple, un élu peut être tenté de proposer une exposition « grand public » de Titouan Lamazou car c'est une personnalité connue... du monde de la voile. Un conservateur pourra être plus réservé sur ce type d'exposition « facile », constituée de portraits de femmes antillaises lascives ce qui peut être perçu comme un signe sexiste et « d'appropriation culturelle ».

S'il ne peut imposer une exposition, un élu peut-il s'y opposer ? La question a pu personnellement se poser à propos d'une exposition dédiée à un artiste internationalement reconnu en son temps, Guy Bourdin, pour être un précurseur du style « porno-chic ». Le dilemme est de savoir si une collectivité, qui prétend par ailleurs être exemplaire sur les droits des femmes, doit organiser une exposition qui représente la femme comme un objet sexué. La réponse donnée est pour notre part affirmative en ce qu'il s'agit de préserver la liberté artistique et culturelle et de ne pas se poser en censeur... au prix politique aujourd'hui élevé d'être taxé de misogynie.

Au-delà du principe même d'une exposition, appartient-il à un élu de refuser ou modifier un intitulé ou une affiche d'une exposition qui ne sont pas jugés suffisamment expressifs ou représentatifs pour le grand public ? Par exemple, nous avons considéré que l'affiche représentant une boule de feu sans aucun commentaire méritait un sous-titre expliquant au moins au visiteur qu'il allait voir une exposition de peinture et sculpture ; nous avons pensé fort mais sans, pour être honnête, l'invalider qu'un intitulé comme « Suspended animation » n'était pas suffisamment représentatif d'une exposition d'art numériques ; nous avons estimé que l'affiche d'une Joconde de l'artiste Peter Saul en train de vomir des pâtes, ne pouvait décemment être présentée sur le domaine public des abribus de la ville.

III. Le tourment causé par l'indentification des missions de service public culturel

La mission principale assignée à un élu local en charge de politiques culturelles est de satisfaire à un service public culturel. On sait cependant depuis Gaston Jèze que, d'une manière générale, le service public ne peut se définir que de manière subjective : est service public ce que les pouvoirs publics ont décidé comme tel. A ce titre, il peut y avoir plusieurs conceptions d'un service public culturel local. Cela est renforcé par le fait que la culture reste une compétence partagée au sein même du bloc communal (commune et intercommunalité) et avec les deux autres collectivités territoriales de droit commun, département et région. Même si *a priori* la culture est un sujet plutôt consensuel, l'ensemble des collectivités publiques, Etat et collectivités territoriales, de surcroît relevant éventuellement d'une majorité politique distincte, peuvent avoir une vision différenciée des projets culturels à mener. A ce titre, la Ville de Toulouse et la Région Occitanie ont-ils pu avoir la volonté de poursuivre des objectifs ou faire des choix budgétaires différents au sein du syndicat mixte Les

Abattoirs conçu à la fois comme un musée (auquel est attentif la Ville) et un Fonds régional d'art contemporain (auquel est attentif la Région). De même, la Ville de Toulouse et le Département de Haute-Garonne n'ont-ils pas eu la même vision sur le calendrier concomitant ou pas de l'extension des locaux de la cinémathèque de Toulouse et de la rénovation du bâtiment de conservation des films.

Une difficulté supplémentaire résulte de la pluralité des missions du service public culturel local. Pour prendre l'exemple des musées, leur objet ne peut être réduit à la seule présentation de leurs collections. Dans le cadre strict de leur mission de service public culturel, le code du patrimoine leur assigne également logiquement une mission d'acquisition, de conservation et restauration de ces collections. Le fait notable est qu'ils exercent aussi des missions en dehors du service public culturel comme des missions d'aménagement du territoire (diffusion de l'art contemporain en région pour un FRAC), sociales (par exemple, à l'égard des séniors ou des enfants ou des « publics empêchés » comme des personnes handicapées ou des prisonniers), de formation ou de recherche (notamment dans un musée d'histoire naturelle mais aussi pour tout musée de beaux-arts). La diversité des missions de service public assignées aux musées en France rend d'ailleurs difficile toute comparaison dans les classements publiés entre eux, notamment avec des musées étrangers qui ne sont pas astreints aux mêmes obligations.

Parmi les missions du service public culturel local, il y a incontestablement le soutien aux artistes et à la création. Derrière cette évidence, se cachent des questions dont les réponses sont plus complexes. La première question consiste à s'interroger s'il revient nécessairement à la puissance publique d'exposer des artistes et de leur trouver des lieux d'expositions. On peut en effet se demander si, dans un contexte économique tendu, l'argent public doit servir à financer, parfois en s'exonérant des règles du droit de la concurrence alors qu'il s'agit bien d'une activité économique, des artistes et des expositions privées. La problématique est d'ailleurs la même pour l'aide à des clubs sportifs professionnels qui participent incontestablement au rayonnement d'un territoire. Pour notre part, sans exclure le principe d'un soutien à la création, nous avons le sentiment que depuis, la création d'un ministère de la culture par André Malraux en 1959, par réflexe jacobin et étatiste, on attend beaucoup et trop de la puissance publique.

Si le parti est pris de soutenir la création, pour aller plus loin et évoquer un tabou absolu, doit-on aider un artiste, qui vous a aidé dans l'opposition ou dans la campagne électorale ? Une réponse abrupte, donnée par des êtres purs, est forcément négative : seul l'intérêt général et non le clientélisme doit guider l'action publique. La réalité peut être toute autre : les politiques, comme tout être humain, attendent parfois qu'il y ait un retour en échange d'un soutien et peuvent par (mauvais) réflexe avoir tendance à aider un ami plutôt qu'un adversaire politique susceptible de signer une pétition ou d'adhérer à un comité de soutien hostile à l'approche des élections. De plus, un élu attend de « ses » directeurs qu'ils soient pour leur part neutres et loyaux vis-à-vis de la collectivité (dans un milieu, disons-le, marqué politiquement à la gauche de l'échiquier politique) et ne présentent pas des artistes trop directement engagés contre la majorité en place.

Pour s'inscrire en faux avec les théoriciens de l'Ecole du service public qui s'appuient sur l'intérêt général, la préoccupation majeure d'un élu en charge d'un service public culturel reste fondamentalement de rendre un service au public, si possible le plus large. Cela passe par des actions très concrètes comme la mise en accessibilité aux personnes à mobilité réduite des équipements culturels ou la création de sites

internets. De manière plus inattendue, cela peut consister aussi à imposer des « cartels », de préférence traduits en langues étrangères, contextualisant les œuvres exposées. Alors que l'on pourrait penser qu'il s'agit d'une évidence, il est un fait que, notamment dans le domaine de l'art contemporain, des conservateurs ou artistes peuvent être réticents pour accompagner les œuvres d'explications en estimant que celles-ci se suffisent à elles-mêmes ou doivent être interprétées par chacun en fonction de ses propres émotions. Il ne nous paraît pas du tout incompatible, au contraire, de « ressentir » ce que veut dire une œuvre avec une orientation sur un sens à lui donner et l'intention de son auteur. Nous ne disposons pas tous de la formation nécessaire pour comprendre une œuvre et pouvons faire parfois preuve de paresse intellectuelle que compense largement un cartel mais, curieusement, pour un élu, ce peut être un combat à la Don Quichotte !

Une recette pour faire venir un large public dans un équipement culturel où il ne viendrait pas forcément est de « faire des coups » (par exemple, surfer sur la mode du Bouddhisme par des photographies et conférence de Mathieu Ricard ou donner des cours de yoga). Il peut s'agir encore de « casser les codes », c'est-à-dire de ne pas hésiter à décloisonner les époques, les styles ou les genres par une forme de carambolage (festival d'art contemporain dans un musée d'antiquités ou de beaux-arts). Si les effets en termes de fréquentation se font incontestablement sentir, cette stratégie est, il ne faut pas se le cacher, contestable en présentant un risque de dévoiement de la destination et l'objet même du musée.

L'objectif est bien de rendre un service au public mais, dans un contexte qui n'a jamais été aussi difficile pour les finances publiques locales, à moindre coût. Il est un fait que la culture génère peu de recettes au regard des dépenses engagées. Les solutions consistent *a priori* de manière binaire soit à baisser les dépenses, soit augmenter les recettes. Pour les dépenses, les solutions ne sont pas nécessairement différentes de celles applicables aux autres secteurs et passent par des plans dit de « modernisation » visant à mutualiser des services, ne pas remplacer des agents partant en retraite, baisser les subventions, recentrer les missions, faire passer en biennale des festivals... La politique consiste certes à faire des choix mais lorsqu'ils sont négatifs ou se font au détriment d'acteurs, ce ne sont fatalement jamais les bons. Ils peuvent de plus se traduire, n'hésitons pas à le dire, par une baisse de la qualité du service. Ce type de politique n'est d'ailleurs pas toujours compris spécialement dans le secteur de la culture, habitué à ce que la puissance publique abonde aux budgets. Pour les recettes, une hypothèse, naturelle mais guère populaire, consiste à augmenter un droit d'entrée ou une redevance. Il existe toutefois un paradoxe, à notre sens regrettable, à noter que le public est prêt à payer un prix élevé pour un chanteur de variétés dans un Zénith (parfois plus de 100 euros) et une hostilité face à une augmentation souvent faible du prix de ticket de musée (avoisinant en moyenne les 10 euros).

Des solutions plus positives, mais en réalité marginales, consistent en la création de boutiques offrant des produits dérivés (sans qu'il ne soit toujours sûr que le chiffre d'affaires dépasse les coûts engagés) ou à développer le mécénat. Cette pratique est souvent perçue, notamment par les opérateurs culturels, comme une « solution miracle » permettant de financer un projet. Elle n'est en réalité toutefois qu'une source complémentaire sans que ne soit extensif à l'infini le nombre d'entreprises sur un territoire en mesure de financer un projet. De surcroît, sans que cela ne soit toujours dit ou perçu, le secteur culturel est concurrencé par le sponsoring apporté par des entreprises au secteur sportif, spécialement dans la région toulousaine aux

clubs de rugby. Le mécénat n'est pas non plus sans ambiguïté sur les contreparties attendues par l'entreprise mécène quand bien même celles-ci sont officiellement et strictement encadrées (à hauteur de 25 % des dons) par la loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 relative au mécénat. Une variante du mécénat est la location d'espace lorsque les tarifs proposés sont élevés ce qui de nouveau n'est pas sans ambiguïté. Ainsi, par exemple, a été discutée la location pour un montant élevé supérieur à 100 000 euros du musée des Abattoirs à la Fédération tchèque de football durant l'Euro 2016 car cela impliquait de fermer le site au public pendant deux jours. Il reste que cette location a permis de financer des actions culturelles qui sans elle ne l'auraient pas été.

En définitive, l'activité d'un élu en charge de politiques culturelles est certainement gratifiante et enrichissante intellectuellement. Il n'est pas certain en revanche qu'elle soit porteuse politiquement. On dit parfois dans le milieu politique « qu'on ne gagne pas une élection avec la culture mais qu'on peut la perdre ». En réalité, ce n'est même pas certain. De la même manière au plan national que les enjeux d'une élection présidentielle ne sont pas déterminés par des sujets d'affaires étrangères, de défense nationale ou de culture, au plan local, une élection locale ne se joue pas sur des sujets de politiques culturelles. Il faut, par exemple, en effet avoir du cran pour « vendre » au cours d'une campagne électorale un projet de « réserves mutualisées » des musées pourtant si essentielles pour la conservation du patrimoine. Une explication, peut-être exagérément pessimiste, est que les citoyens considèrent la culture comme un dû et en ont une pratique consumériste sans nécessairement gratifier les responsables publics qui en ont la charge. Tout en se méfiant des mythes rétrospectifs, un élu local a tendance aujourd'hui à porter un regard envieux sur ses prédécesseurs. La nécessité de rendre effective la décentralisation faisait de l'élu local un acteur essentiel de toute politique publique. 40 ans après les lois de décentralisation adoptées à partir de 1982, son rôle est toujours aussi nécessaire mais ses contraintes, ses doutes et au final ses tourments, n'ont jamais été aussi grands.