

Comment (ré)concilier culture

Bilan et perspectives autour de trois études récentes

EN COLLABORATION AVEC LE MINISTÈRE DE LA CULTURE, LA DATAR ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES, L'OBSERVATOIRE DES POLITIQUES CULTURELLES A PILOTÉ DE 1996 À 1998 TROIS ÉTUDES SUR LE THÈME "ACTION CULTURELLE ET DÉVELOPPEMENT LOCAL" (DANS LE LOT ET GARONNE, EN FRANCHE-COMTÉ ET DANS L'HÉRAULT).

Avec le concours de chargés d'études et sous la responsabilité de trois comités de pilotage, ces incursions au cœur de la France des micro-territoires ont permis d'analyser les ingrédients de la curieuse alchimie qui s'établit parfois entre des projets culturels et des sociétés locales. À raison de quatre terrains d'observation par étude (cf tableau récapitulatif), ces enquêtes ont adopté une même méthodologie privilégiant l'écoute du point de vue des acteurs. Chaque diagnostic s'est en effet appuyé sur de longs entretiens individualisés (une cinquantaine par étude) ainsi que sur l'organisation de séminaires de restitution avec nos interlocuteurs. Les trois rapports (disponibles à l'OPC) sont rédigés sur le même format :

une première partie décrit les opérations et initiatives existantes sur chaque territoire, une deuxième partie liste de façon transversale les points faibles et les points forts des actions engagées, et une troisième partie suggère quelques pistes de réflexion prospective à destination des différents acteurs et institutions qui s'impliquent dans ces programmes publics (artistes, responsables d'équipements, agents de développement, élus, fonctionnaires, militants associatifs, collectivités locales, services de l'État, etc.).

Problèmes d'interprétation

Au terme de ce travail, l'Observatoire des politiques culturelles souhaite réfléchir aux initiatives apparemment les plus abouties que chaque étude a pu révéler. À cet égard, les nombreux terrains d'observation (huit sites et quatre projets) permettent d'abord de souligner l'extraordinaire diversité des expériences où se combinent de façon dynamique des objectifs de programmation culturelle, des stratégies de développement, des ambitions artistiques, des réflexes identitaires, des succès populaires... Mais peut-on dégager des tendances qui dépassent chaque contexte d'analyse et qui ouvrent la voie à des enseignements plus généraux ? Les rapports montrent surtout que l'interprétation même des critères d'une "réussite", d'un "échec", d'un "problème", d'une "innovation" demeure en permanence débattue et controversée. D'une certaine façon, chaque rapport énonce des fragments de diagnostic qui valent beaucoup plus par leur mise en scène de "visions du monde" (celles du bénévole, de l'élu, de l'artiste, du gestionnaire, de l'expert, du spectateur, du chef d'entreprise...) que par la construction d'un hypothétique "prêt-à-penser" culturel du développement

local. Ce dernier réflexe est caractéristique d'une tradition bien française (amorcée avec la Planification) où l'on pratique volontiers les plaidoyers volontaristes et les réformes d'ensemble. Pourtant, les résultats présentés dans ces trois documents nous invitent à la prudence et à une certaine forme de mise à distance des recommandations générales. En prenant le temps de retrouver les motivations des acteurs sur chaque projet, on mesure le long chemin qui mène à une action collective réussie pour associer des aspirations culturelles et des impératifs de développement local.

Je me contenterai donc prudemment, en guise de synthèse, d'emprunter un chemin de traverse en insistant sur trois questionnements qui conditionnent cette éventuelle (ré)conciliation. Comment faire pour que la culture ne figure pas éternellement comme le parent pauvre du management public local ? Dans quelle mesure les projets de développement peuvent-ils dénouer, avec la question culturelle, les cloisonnements sectoriels qui conditionnent la logique des interventions publiques locales ? Et, de façon plus générale, à quelles conditions la culture peut-elle favoriser une dynamique associant plus naturellement les projets de développement sur des

bases interterritoriales ? Ces pistes de recherche mettent en évidence les difficultés récurrentes qui accompagnent la territorialisation des projets culturels, mais elles laissent aussi entrevoir des indicateurs intéressants concernant la façon dont la culture peut instiller de nouvelles pratiques de gestion publique.

Des enjeux culturels à reformuler ?

Tout d'abord, les résultats nous incitent à réfléchir aux actions engagées pour que la culture ne figure pas éternellement comme le parent pauvre du management public local. La "décentralisation culturelle" chère à André Malraux et la décentrali-

sation institutionnelle promue par Gaston Defferre ont incontestablement bouleversé en profondeur les conditions du soutien public au secteur culturel. Mais force est de constater que cette "filière d'administration" demeure toujours en quête de légitimité à l'échelon local dès lors que son organisation et son financement entrent en concurrence avec des secteurs jugés prioritaires (l'éducation, l'équipement, l'agriculture, l'emploi, l'action sociale, la sécurité...). Le constat n'est guère nouveau mais il prend, avec les années 90, une tournure singulière dans la mesure où l'on demande de plus en plus explicitement aux responsables de projets culturels de "prouver" une certaine forme d'efficacité qui soit mesurable, évaluable et quantifiable. Dans les collectivités territoriales, les "préposés à la culture" (adjoints et présidents de commissions, fonctionnaires territoriaux) doivent argumenter leurs projets en termes de publics, d'impact, d'influence, d'image de marque. Et cet impératif de justification, qui concerne autant une com-

et développement local ?

Quelques repères sur les trois études

<i>Titre de l'étude</i>	Action culturelle et développement local dans le département du Lot et Garonne	Action culturelle et développement local. Quatre études de cas en Franche-Comté	Action culturelle et développement local. Quatre territoires à la loupe dans le département de l'Hérault
<i>Sites et projets retenus</i>	- La vallée de la Lède (incluant Saint-Avit et Montflanquin) - L'Albret et le pays de la Baise - L'équipement Le Florida (musiques amplifiées) - La compagnie théâtrale des Baladins en Agenais	- Les Musées des Techniques et Cultures Comtoises - La politique culturelle de la ville de Moirans-en-Montagne - Le Pays Horloger - Le Centre International de création vidéo à Hérimoncourt	- La Moyenne Vallée de l'Hérault - La Haute Vallée de l'Orb - Le pays du Lodevois-Larzac - La Haute Vallée de l'Hérault et le Pic Saint-Loup
<i>Exemples de points faibles identifiés</i>	- des cultures locales sous-estimées et mal assumées - la méfiance affichée face à certains projets culturels - des montages institutionnels parfois très complexes	- le développement local seule priorité des élus locaux - la dispersion des efforts des professionnels de la culture - l'obsession économique du "retour sur investissement"	- l'obsession du développement économique pour les élus locaux - les clivages politiques - un tourisme culturel trop centré sur la saison estivale - des conventions mal négociées
<i>Exemples de points forts identifiés</i>	- une technocratie départementale performante - la priorité sur l'aménagement du territoire - des retombées économiques perceptibles	- le renouveau des pratiques d'animation socioculturelle - un tourisme conçu pour attirer différemment les visiteurs - l'excellence artistique liée à l'image de marque territoriale	- des outils départementaux favorisant un maillage de qualité - l'animation et le rayonnement des bourgs-centre - le travail ethnologique sur le patrimoine et l'identité
<i>Exemples de préconisations suggérées</i>	- renforcer la lisibilité des actions culturelles et multiplier les centres de ressources - former des personnes-relais et favoriser l'intercommunalité de projet	- chercher la valeur ajoutée des projets supracommunaux - aider les actions sur la culture technique et le patrimoine - prendre en compte le public des scolaires	- créer une cellule culturelle départementale interservices - parrainer des rencontres de la culture - soutenir les réseaux ruraux de rayonnement urbain
<i>Publication</i>	OPC Grenoble mars 1996, 65 p.	OPC Grenoble février 1997, 49 p.	OPC Grenoble mars 1998, 83 p.
<i>Partenaires</i>	Ministère de la Culture DATAR Conseil Général Lot et Garonne DRAC Aquitaine	Ministère de la Culture DATAR Conseil Régional et DRAC Franche-Comté	Ministère de la Culture DATAR Conseil Général Hérault DRAC Languedoc-Roussillon
<i>Auteurs</i>	Bernard Corminbœuf Alain Faure	Alain Faure	Alain Faure Natacha Renault

mune rurale qu'un conseil régional, stimule des réflexes contrastés. Certains assument l'idée d'une "culture honteuse" et rivalisent d'ingéniosité pour budgétiser le plus discrètement possible des dossiers parfois ambitieux mariant culture et développement local. D'autres affrontent leurs collègues en engageant régulièrement des bras de fer pour faire admettre la rénovation d'un équipement, le soutien d'une troupe, l'organisation d'une manifestation. D'autres encore renoncent à structurer un secteur culturel en tant que tel, préférant instiller la culture dans les autres services au gré des opportunités et de compromis personnalisés. Chaque stratégie provient d'un malaise (la culture ne joue que rarement dans la cour des grands des financements publics locaux) mais toutes ces solutions permettent parfois la mise en chantier de projets remarquables. Les enjeux de développement local favorisent de nouveaux apprentissages d'action collective, notamment parce que, si toutes les collectivités locales sont obsédées par les questions de création d'emplois et par les grands programmes publics, les débats sur la culture incitent les responsables politiques à ouvrir des chantiers inédits. Parmi ces chantiers, deux méritent sans doute une mention particulière : le premier en direction des acteurs culturels, pour les convaincre de construire des projets plus lisibles pour des non-spécialistes, et le second en direction des acteurs économiques, pour les sensibiliser aux atouts qualitatifs et symboliques d'opérations mariant la culture et la compétitivité économique. Il y a incontestablement

dans ces deux défis un travail en profondeur qui s'opère chaque fois que les élus parviennent à modifier l'image que se font leurs interlocuteurs des politiques culturelles. Dans les deux cas en effet, il s'agit de faire évoluer des perceptions souvent rigides sur la nature des liens qui s'établissent entre le système politique et la société civile. D'un côté, les "cultureux" acceptent mal l'idée d'un soutien public négocié, discuté et aménagé au gré de contraintes territoriales par nature ambiguës. De leur côté, les "entrepreneurs" voient rarement d'un bon œil leur implication dans des opérations culturelles sans "retour sur investissement" immédiat et quantifiable. C'est pourtant précisément à l'aune de ces changements de repères que se jaugent de nouvelles façons de concevoir la place de la culture dans les politiques de développement local. Le travail est nécessairement lent, fastidieux et suspendu aux capacités de "médiation" des élus chargés des dossiers culturels. Il constitue peut-être une étape importante pour que la culture quitte le rôle de parent pauvre du management public local en trouvant des points d'accords, des signes de reconnaissance, des tentatives de reformulation qui battent en brèche les incompréhensions traditionnelles entre l'économique et l'artistique.

Des logiques de secteur moins cloisonnées ?

Parallèlement, les études nous invitent à évaluer dans quelle mesure les projets de développement peuvent dénouer, avec la question culturelle, les cloisonnements sectoriels qui conditionnent la logique des interventions publiques locales. Cette deuxième interrogation apparaît en parallèle avec la première,

mais autour d'enjeux beaucoup plus institutionnalisés. Qu'il s'agisse d'économie, d'aménagement ou de transport, les politiques des collectivités locales en faveur du développement local sont conditionnées par des finalités administratives et professionnelles relativement spécialisées et indépendantes les unes des autres. On retrouve souvent à l'échelon local les caractéristiques nationales du "corporatisme à la française" : il existe pour chaque secteur public un domaine d'intervention, un service administratif, une filière d'expertise, des financements croisés et des réseaux d'acteurs bien structurés. De la commune à l'union européenne (en passant par les départements, les régions et les ministères), les programmes de développement local ont tendance à se transformer en une juxtaposition de développements sectoriels particuliers (développement rural, des quartiers, social, économique, touristique, durable, et bien sûr culturel...). Visiblement, l'interministérialité est en permanence mise en difficulté à l'échelon national (comme en attestent la politique de la ville ou celle de l'aménagement du territoire) et force est de constater que cette quête d'intersectorialité peine à écrire ses lettres de noblesse territorialisées malgré l'autonomie gestionnaire croissante des collectivités locales. Néanmoins, les trois études permettent de penser que la culture, de par sa marginalité même, peut parfois bousculer le bel ordonnancement de ces forteresses.

Deux thématiques notamment, l'insertion et le tourisme, semblent être traversées par des perturbations significatives. Il existe certes actuellement des discours de pure forme pour expliquer qu'il faut insérer les jeunes autour de projets éducatifs et culturels, ou encore qu'il est indispensable de favoriser un tourisme en phase avec le patrimoine et l'identité locale. Mais au-delà des rhétoriques convenues, certaines initiatives expérimentent concrètement cette façon plus transversale (et techniquement moins prédéterminée) de concevoir les interventions publiques locales. Dans des opérations comme l'accueil d'artistes en résidence, la mise en place d'un musée des cultures

locales, le balisage d'un itinéraire patrimonial, l'implication d'hôteliers et de restaurateurs dans l'organisation d'un festival ou encore l'animation d'un centre culturel, les partenaires publics sont parfois contraints d'imaginer des procédures de financement et des modalités de coopération qui sortent des sentiers battus. Les trois études nous apprennent que ces programmes suscitent des négociations inédites lorsqu'elles obligent chaque secteur à prendre des risques en reconnaissant la dominante culturelle ou artistique des projets en gestation. Bien sûr, une telle évolution ne se fait pas sans heurts, tant sur le plan politique (où se jouent symboliquement de constants conflits de leadership) que sur le plan professionnel (où chacun, à commencer par les DRAC, redoute de se faire déposséder de ses prérogatives et de son expertise).

Une intercommunalité qui rayonne et qui irrigue ?

Enfin, on peut se demander à quelles conditions la culture peut favoriser une dynamique associant plus naturellement les projets de développement sur des bases interterritoriales. Ce

dernier questionnement est présent sur presque tous les sites étudiés et il constitue, incontestablement, le défi le plus ambitieux et le plus complexe à analyser. Le problème se pose d'abord parce que l'intercommunalité suscite, depuis le début des années 90, des débats sans précédent au sein des collectivités locales et dans les milieux professionnels. Sous la pression de deux lois récentes (instituant les communautés de communes -février 1991- et expérimentant les "pays" -février 1995-) et avec la multiplication des formules contractuelles associant plusieurs communes (les zonages européens, les réseaux de villes, les échanges transfrontaliers, les programmes d'agglomération, les territoires prioritaires des ministères, les contrats passés par les régions et les départements avec leurs espaces ruraux et leurs villes...), on assiste à une étonnante mobilisation des acteurs locaux (tous statuts confondus) pour discuter la cohérence des découpages territoriaux en place et argumenter la création de nouveaux échelons d'administration, de gestion ou de mission. Les huit sites et les quatre projets étudiés permettent de plonger au cœur d'une réalité intercommunale extrêmement diversifiée qui invalide d'emblée la rhétorique du "bon" niveau d'intervention. Les politiques culturelles sont confrontées, comme les autres politiques sectorielles et avec les mêmes contraintes, aux arbitrages multiples (entre élus, administrations, réseaux d'acteurs, experts...) qui "formatent" le territoire d'un programme à l'échelle d'un quartier, d'une commune, d'une petite région, d'un bassin de vie, d'une vallée, d'un massif, d'un canton, d'un arrondissement, d'une frontière...

Le succès des “pays”

Néanmoins, la culture joue peut-être un rôle spécifique dès lors qu'il faut justifier ou argumenter la cohérence d'ensemble d'une équation interterritoriale. La rhétorique du "pays" comme vecteur de traditions, de patrimoine commun et d'identité connaît par exemple un réel succès (y compris dans certains services déconcentrés de l'État), même si sa traduction cartographiée suscite bien souvent des désaccords politiques profonds. Sur un registre voisin, le discours des élus locaux et des agents de développement sur le "territoire intercommunal qui gagne" se cherche souvent une tonalité culturelle en peaufinant une image de marque où la performance se décline en termes essentiellement qualitatifs et symboliques.

Au cours des trois études, nous avons identifié plusieurs façons d'appréhender cette quête de sens pour définir un intérêt général supracommunal. De nombreux groupements de communes animés par une petite ville revendiquent une mission de rayonnement et d'excellence. À l'opposé, des groupements moins polycentriques en appellent aux vertus de l'irrigation et de l'animation. Les partenaires institutionnels (services de l'État, conseils généraux et régionaux, union européenne) paraissent souvent embarrassés par cette diffusion culturelle différenciée qui segmente les enjeux culturels et qui impose arbitrairement aux porteurs de projet des missions exclusives de création ou d'animation. Peut-on imaginer que la culture soit précisément le prétexte pour expérimenter une "surterritorialité" conciliant la performance et la solidarité ? Certains exemples de politiques engagées aussi bien par des bourgs-centre que par des chartes rurales montrent que "le rayonnement" et "l'irrigation" sont peut-être les deux facettes complémentaires d'une intercommunalité qui trouve enfin sa

place dans le concert des institutions locales. Dans les communautés de communes comme dans les pays et les contrats de territoires, les élus doivent prouver aux habitants que l'intercommunalité est légitime parce qu'elle parvient à la fois à incarner une identité et à promouvoir des services publics. Dans ce défi croisé sur des objectifs de cohésion et des missions d'intégration, les élus locaux expérimentent ce qui fait l'essence même du politique, cette combinaison toujours fragile entre des enjeux d'éligibilité (représenter une société locale), des règles de notabilité (être reconnu au sein d'un système politico-administratif) et des impératifs de management (négocier des avancées avec les groupes d'intérêts présents sur chaque territoire).

En définitive, le bilan des trois études incite à un certain optimisme. En permettant des reformulations, des décroissements et des déplacements de frontières, la culture peut parfois faciliter les apprentissages, cent fois remis sur le métier, d'une action publique qui serait à la fois territoriale et sectorielle.

Alain Faure
CNRS-CERAT, Grenoble

REPERES BIOGRAPHIQUES
Les travaux d'Alain Faure portent sur l'étude de la décentralisation en France et plus particulièrement sur la partition que jouent les élites locales (élus, fonctionnaires, ingénieurs...) dans cette évolution. Il anime depuis deux ans un "Observatoire sur l'intercommunalité de projet en Rhône-Alpes" avec des chercheurs et enseignants de différentes disciplines en sciences sociales. Il a notamment dirigé un ouvrage collectif *Territoires et subsidiarité. Les politiques locales à la lumière d'un principe controversé*, L'Harmattan, 1997. Il est co-auteur avec Gilles Pollet et Philippe Warin de *La construction du sens dans les politiques publiques*, L'Harmattan, 1995.
Alain Faure - CERAT IEP Grenoble BP 48 38040 Grenoble cedex 09
Email: alain.faure@upmf-grenoble.fr

Concilier culture et développement local

Ville et développement

Ville et développement. Le territoire en quête de sens, Ouvrage collectif (Daniel Béhar, François Ascher, Alain Etchegoyen, Robert Fraisse...), *Paris, Seuil, 1998, 96 p., 79 F.*

Politique de la ville et développement du territoire sont les thèmes majeurs de cet ouvrage qui veut répondre "au souci de penser collectivement le développement sans jamais oublier de formuler des propositions d'actions concrètes pour redonner sens au territoire." L'expérience du Val-de-Marne sert de point d'appui aux contributions.