



**HAL**  
open science

## L'agglomération change t-elle la politique? Une application aux politiques culturelles

Emmanuel Négrier

► **To cite this version:**

Emmanuel Négrier. L'agglomération change t-elle la politique? Une application aux politiques culturelles. Rémy LESAOUT; François MADORÉ. Les effets de l'intercommunalité, Presses universitaires de Rennes, pp.129-143, 2004. hal-01437976

**HAL Id: hal-01437976**

**<https://hal.science/hal-01437976>**

Submitted on 17 Jan 2017

**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.

## L'agglomération change-t-elle la politique ? Une application aux politiques culturelles

Emmanuel Négrier  
Chercheur CNRS  
Centre d'Etudes Politiques de l'Europe Latine (CEPEL)  
Université de Montpellier I

Publié dans : R.Le Saout et F.Madoré : « Les effets de l'intercommunalité » Rennes : Presses Universitaires de Rennes, pp.129-143, 2004

Les territoires changent-ils les politiques publiques ? Voilà une orientation de recherche finalement assez peu fréquente. Il s'agit même d'un renversement des perspectives les plus couramment admises dans l'étude de l'action publique territoriale, qui examinent plutôt l'enjeu sous le rapport inverse, c'est-à-dire sur la façon dont les politiques publiques influent sur les territoires<sup>1</sup> (Balme et Faure 1999, Faure 2001).

En effet, on a tendance à examiner plus volontiers le rapport entre ces deux dimensions de manière opposée. La question-programme sur laquelle s'articule une grande partie des analyses sur les changements d'échelle se formule de manière classique, comme celle des conditions et effets d'un changement de politique publique sur la nature, l'extension voire la « performance » des territoires, question qui a animé les courants bien connus de l'analyse politique ou économique régionale<sup>2</sup> (Benko-Lipietz 1992, Ritaine 1997). Parallèlement, l'examen international des pressions aux changements d'échelle territoriale suggère que les problèmes d'action publique peuvent engendrer en eux-mêmes de nouvelles circonscriptions d'intervention pour tenter de les résoudre<sup>3</sup> (Marcou 2001, Delcamp 1997, Stephens et Wikstrom 2000). Ici, également, le territoire est second dans l'analyse, et secondaire dans la perspective. Il n'est qu'un réceptacle, plus ou moins réactif ou pro-actif, d'incitations, d'impératifs, de commandements matériels ou gouvernementaux. On peut, en progressant dans l'étude de ces conditions, montrer, par l'analyse des configurations<sup>4</sup> (Négrier 2003c), qu'il y a beaucoup plus à dire sur cette réactivité, et démontrer que les territoires, comme entités relationnelles et collectives situées, contribuent largement plus en amont à la définition

---

<sup>1</sup> Cf. BALME, R. et FAURE, A., "Les politiques locales changent-elles la politique ?", in BALME, R., FAURE, A. et MABILEAU, A., *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Presses de Science Po, Paris, 1999, pp. 15-35 ; FAURE, A., « Dynamiques intercommunales, leadership et territoire : le pouvoir local change-t-il les politiques publiques ? », *Sciences de la Société* n°53, pp. 11-24

<sup>2</sup> Cf. BENKO, G. et LIPIETZ A., *Les régions qui gagnent : districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, PUF, Paris 1992 ; RITAINE, E., "La capacité politique des régions en Europe du Sud" in LE GALES, Patrick - LEQUESNE, Christian, *Les paradoxes des régions en Europe*, La Découverte, Paris, 1997, pp.73-91

<sup>3</sup> cf. MARCOU, G. (2001), *Respect des engagements souscrits par les Etats-membres - Comité des Ministres (déclaration du 10 novembre 1994). Progrès accomplis en matière de démocratie locale dans le cadre de la procédure de « monitoring, Note du secrétariat*, Direction de la planification stratégique, Document CM/Monitor (2001)3 ; DELCAMP, A., « La coopération intercommunale en Europe », in CURAPP, *L'intercommunalité, bilan et perspectives*, Presses Universitaires de France, Paris, 1992, pp.91-112 ; STEPHENS G R et WIKSTROM N., *Metropolitan Government and Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2000

<sup>4</sup> cf. NEGRIER, E., *Changer d'échelle territoriale. Une analyse politique comparée*, Rapport HDR, CEPEL, Université de Montpellier I, Montpellier, 2003

des problèmes, au paramétrage des changements, à leur conditions de mise en œuvre. Ici, poser la question inverse, c'est franchir une étape supplémentaire de la démonstration, en plaçant au premier rang la notion de territoire, et en considérant la politique publique comme une variable dépendante.

Nous avons choisi la culture comme banc-test de cette inversion de problématique. Ce choix est dû, on s'en doute, à une certaine spécialisation parallèle de nos travaux sur l'analyse des politiques culturelles, qu'il s'agisse de travaux monographiques centrés sur des villes, de travaux comparatifs menés à l'échelle nationale<sup>5</sup> (Faure-Négrier 2001, Négrier 2003a), ou de comparaisons internationales<sup>6</sup> (Dubois-Négrier 1999, Négrier 2003c, Bonet-Négrier 2002). La double connaissance du terrain des Communautés d'Agglomération et de celui, horizontal, vertical et international des politiques culturelles constitue une double occasion trop évidente pour ne pas être saisie.

Naturellement, la politique culturelle est également concernée par les dynamiques intercommunales<sup>7</sup> (Heumel 2002). D'une part, elle est l'un des domaines optionnels de prise de compétence communautaire, avec une légère distinction entre les Communautés Urbaines, pour lesquelles cette compétence est obligatoire, et les Communautés d'Agglomération, pour lesquelles elle reste l'une des trois options à retenir sur cinq. D'autre part, la question culturelle, dès les premiers pas de la mise en œuvre des institutions communautaires, s'est avérée de façon discursive, l'un des moyens possibles d'incarner la nouvelle réalité territoriale : la culture comme moyen d'accréditer l'existence d'une nouvelle institution, d'un nouveau territoire, ferment d'une identification politique, porteuse d'image et de capacité d'action. L'intercommunalité n'a certes pas le privilège de cette rhétorique, et le discours politique non plus, comme en témoignent les travaux tentant de croiser politique régionale et construction par la culture d'une identité collective<sup>8</sup> (Keating et Loughlin 2003).

Le contexte dans lequel prend place la politique des agglomérations est aussi celui d'une série d'inflexions et de réflexions sur la légitimité et l'avenir de la politique culturelle, modèle français par excellence. Plusieurs phénomènes, et pas tous récents, signalent que l'édifice progressivement mis en place depuis plus de quarante ans<sup>9</sup> (Urfalino 1996, Dubois 1999,

---

<sup>5</sup> cf. FAURE, A. et NEGRIER, E., *La politique culturelle des agglomérations*, La Documentation Française, Paris, 2001 ; NEGRIER, E., « Politiques culturelles territoriales : dernier inventaire avant décentralisation ? » *L'Annuaire des collectivités locales – GRALE*, PUF Paris, 2003 (à paraître)

<sup>6</sup> BONET, L et NEGRIER E., « L'observation culturelle face à la globalisation. Quelles sources d'information pour évaluer quels objectifs de politique culturelle? » Colloque International sur les statistiques culturelles, Montréal, 21-23 octobre 200, Montréal, 2002; DUBOIS, V. et NEGRIER, E. (dir.) *Les politiques culturelles en Europe du Sud, Pôle Sud n°10*, Montpellier, 1999; NEGRIER, E., *Las Políticas culturales en Francia y España. Una aproximación nacional y local comparada*, Collection des Working Papers de l'ICPS, Barcelone, 2003

<sup>7</sup> HEUMEL, P., *Intercommunalités culturelles. De nouveaux territoires en action*, ADCF, Paris, 2002

<sup>8</sup> KEATING, M., LOUGHLIN J. et DESCHOUWER, K., *Culture, Institutions and Economic Development. A study of eight European regions*, Edward Elgar, Londres, 2003

<sup>9</sup> URFALINO, Ph., *L'invention de la politique culturelle*, La Documentation Française, Paris 1996 ; DUBOIS, V., *La politique culturelle*, Belin, Paris 1999 ; POIRRIER, Ph., *L'Etat et la culture en France au XX<sup>ème</sup> siècle*, LGF, Paris 2000 ; MOULINIER, P., *Les politiques publiques de la culture en France*, PUF, Paris, 1999

Moulinier 1999, Poirrier 2000) présente quelques lézardes. Du côté des pratiques culturelles, les déceptions statistiques ont accompagné, depuis vingt ans, l'implacable rigueur des analyses sociologiques<sup>10</sup> (Donnat 1994), tendant à démontrer que l'objectif structurel de cette politique, la démocratisation culturelle, n'était repérable que de façon épiphénoménale. Du côté des logiques économiques, l'exception culturelle apparaît écornée chaque jour par le poids grandissant des stratégies transnationales et des équilibres commerciaux mondiaux (Farchy 1999)<sup>11</sup>. Philosophiquement, l'équation jadis lumineuse culture-démocratie s'obscurcit à l'aune des contempteurs de la culture de masse<sup>12</sup> (Urfalino 1993, Saez 1993, Lebrun-Cordier 2001, Lextrait 2001). Financièrement, la courbe ascendante des soutiens publics présente, depuis sept ans, des irrégularités nouvelles du côté de l'Etat comme des pouvoirs locaux. Si, à la fin des années quatre vingt-dix, l'hypothèse d'une nouvelle « décentralisation culturelle » n'avait pas réellement marqué les arcanes gouvernementales, comme elle le fera dès le changement politique de 2002, le rôle que jouent les pouvoirs locaux dans l'économie des politiques culturelles n'est plus à démontrer.

Ainsi se caractérise une situation d'incertitude sur les principes de la politique culturelle, sans que les nouveaux instruments d'action (déconcentration, contractualisation, chartes de service public, volets culturels de la politique de la ville, développement des pratiques amateurs...etc.) viennent en remettre en cause le bien-fondé, alors même que leur mise en œuvre est considérée, sinon comme un échec, du moins comme une désillusion permanente. On pourrait presque analyser le couple principe/désillusion comme paradoxal, eu égard au schéma d'analyse des changements de paradigmes : chaque signe d'une nouvelle déception dans l'action publique semble renforcer la coalition de soutien au modèle de politique culturelle : discours de la sanctuarisation porté par les deux candidats à l'élection présidentielle, mobilisation des artistes et responsables d'équipements culturels en défense d'un modèle public, de l'exception culturelle.. etc. La déception, en l'espèce, nourrit plus qu'elle détériore un habitus du milieu des politiques culturelles : alors que l'on est en présence d'un monde fortement institutionnalisé, la culture y reste un combat ; alors que la professionnalisation y a fait des progrès considérables, on continue d'y être fragile, comme en victime anticipée et redoutée des multiples assauts que l'économie, la politique et la société auraient pour vocation à infliger à la culture. En l'occurrence, à la théorie des changements d'objectifs ou d'instruments, fonctionnant, dans le modèle, peu ou prou par « substitution »,

---

<sup>10</sup> DONNAT, O., *Les français face à la culture. De l'exclusion à l'éclectisme*, La Documentation Française Paris, 1994

<sup>11</sup> FARCHY, J., *La fin de l'exception culturelle ?*, CNRS Éditions, Paris 1999. Ce débat sur l'exception culturelle s'est brutalement illustré cet été 2003 par les remises en cause de l'un des instruments structurels de soutien au secteur de la culture : le statut des intermittents du spectacle.

<sup>12</sup> URFALINO, Ph., « De l'anti-impérialisme américain à la dissolution de la politique culturelle », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 43, n°4, pp.823-849 ; LEBRUN-CORDIER, P., « D'une réforme nécessaire de la politique et des institutions culturelles », *Mouvements* n°17, pp. 37-47 ; LEXTRAIT, F., *Friches, laboratoires, fabriques, squats, projets pluridisciplinaires...Une nouvelle époque de l'action culturelle*, Rapport au Secrétaire

on pourrait montrer que les politiques culturelles sont plutôt soumises à une logique d'accumulation (démocratisation, démocratie, ou développements culturels, auto-justification, valorisation économique, intégration sociale par la culture..., etc<sup>13</sup>. (Négrier 2003c).

Limitons-nous ici à un constat général : la politique culturelle en France est donc sous l'influence simultanée d'une logique de l'exception menacée et d'une légitimation élargie, cette dernière étant particulièrement perceptible en se référant à deux dimensions : l'analyse comparée, et l'analyse de la diffusion, sur l'ensemble du territoire, de la reconnaissance que la culture est un objet légitime d'intervention publique, que les collectivités territoriales ont pris en compte, relayé et développé.

En quoi peut-on pourtant annoncer ici que le territoire change les politiques publiques, c'est-à-dire en quoi la constitution des agglomérations contribue-t-elle à la transformation de la politique culturelle ? Nous allons le voir de deux manières. La première va consister à envisager la politique culturelle sous son angle cognitif, et partir de ce socle de représentations de la légitimité de l'intervention publique, pour en décrire les transformations. La seconde envisagera la politique sous son angle programmatique, et visera à démontrer que le territoire constitue les instruments d'action, et non l'inverse. En conclusion, nous tirerons les enseignements plus généraux de ces constats, et en désignerons aussi quelques limites.

## **1. La construction territoriale du sens**

Commençons par établir cette fameuse diffusion généralisée d'une légitimité de la politique culturelle. Certains font référence, pour en attester, aux successions de sondages qui, de façon totalement régulière, démontrent l'attachement des français à l'égard de l'existence même d'une politique culturelle, ou bien à la popularité qui bénéficie à ses principaux hérauts, ministres ou personnalités du milieu culturel. Ce premier niveau constitue un indice, de qualité certes limitée et contestée par la sociologie des études d'opinion. Il n'est pas pour autant à négliger. Une deuxième manière d'observer cette légitimation a consisté à croiser la légitimité politique et les politiques culturelles : les études de la place de la culture dans l'identification des alternatives politiques, à l'occasion des campagnes électorales, mettent en évidence la production d'une sorte d'impératif à garantir l'existence et le développement de l'action publique, et tentent parfois d'expliquer le succès électoral d'un camp « grâce » à cette variable. Nous avons en son temps émis cette hypothèse (Négrier 1993) dans le cas de

---

d'Etat au Patrimoine et à la Décentralisation Culturelle, La Documentation Française Paris 2001; SAEZ, G., « Vers la fin de l'Etat culturel ? », *Revue Française d'Administration Publique*, n°65, p.63-72

Montpellier<sup>14</sup>, comme Patrick Le Galès l'a fait dans le cas de Rennes<sup>15</sup> (Le Galès 1993), en expliquant comment l'offre de politique culturelle avait servi d'élément de synthèse des aspirations des nouvelles couches urbaines à un changement de gouvernement des villes. La culture, comme élément de différenciation politique, est entre temps devenue tellement populaire qu'elle a conduit... à un déclin de cette même différenciation, si l'on exclut, au passage, l'exemple des villes gérées par le Front National<sup>16</sup> (Bressat 1999). Parallèlement, le secteur culturel s'est considérablement renforcé, en termes de professionnels<sup>17</sup> (Menger 2002), mais aussi pour ce qui est du domaine associatif. La culture est aujourd'hui le principal domaine de la vie associative, avec le sport. Cette richesse démographique se redouble d'une pratique de plus en plus soutenue des interactions avec les pouvoirs locaux, où peuvent s'examiner des formes d'interdépendance collective<sup>18</sup> (Balme 1987).

La conséquence de ces formes de convergence cognitive se traduit en termes économiques. Si l'on examine dans le temps l'évolution des politiques culturelles des villes, départements et régions, on peut observer deux phénomènes. Le premier est la croissance relativement soutenue des budgets de chaque niveau, qui ne montre, selon les études statistiques du Ministère de la culture, qu'un certain tassement dans la seconde moitié des années quatre vingt-dix<sup>19</sup>, mais à un niveau relativement élevé d'intervention. Il n'est ainsi plus rare, et depuis plus d'une décennie, que la culture représente plus de 20 % d'un budget municipal. Le second phénomène est la tendance régulière à la réduction des écarts entre les collectivités dont l'effort est le plus élevé, et celles où il est le plus faible (en franc ou en euro par habitant)<sup>20</sup>. Que cette convergence ne soit pas totalement « spontanée » mais résulte aussi de la contribution que l'Etat, par le biais de la contractualisation, des conventions de développement culturel<sup>21</sup> (Saez 1995), n'importe pas ici.

---

<sup>13</sup> NEGRIER, E., « Las Políticas culturales en Francia y España. Una aproximación nacional y local comparada », Collection des Working Papers de l'ICPS, Barcelone, 2003

<sup>14</sup> NEGRIER, E., « Montpellier : international competition and community access » in F.BIANCHINI & M.PARKINSON, *Cultural policies and urban regeneration*, Manchester University Press, Manchester, 1993, pp.135-154

<sup>15</sup> LE GALES, P., "Rennes : Catholic humanism and urban entrepreneurialism" in F.BIANCHINI & M.PARKINSON, *op.cit.*, pp. 178-198

<sup>16</sup> BRESSAT, C., « Culture et autorité partisane. La politique de "rééquilibrage" de la bibliothèque d'une municipalité FN – Orange 1995-1997 », *Pôle Sud n°10*, pp.75-92

<sup>17</sup> MENGER, P.M., *Portrait de l'artiste en travailleur*, Le Seuil, Paris, 2002

<sup>18</sup> BALME, R., « La participation aux associations et le pouvoir municipal. Capacités et limites de la mobilisation par les associations culturelles dans les communes de banlieue », *Revue Française de Sociologie*, 1997, pp. 601-639

<sup>19</sup> Encore le diagnostic de ce tassement est-il l'objet de critiques sur lesquelles nous ne nous étendrons pas ici.

<sup>20</sup> Ainsi par exemple, en quinze ans, l'écart entre le Conseil Régional qui investit le plus et celui qui investit le moins est passé de 1 contre 25 à 1 contre 14 (en dépense par habitant), ce chiffre étant passé de 1 contre 35 à 1 contre 13 pour les Conseils Généraux.

<sup>21</sup> SAEZ, G., « Villes et culture : un gouvernement par la coopération », *Pouvoirs n°73*

Tableau n°1 : La dépense culturelle de quelques villes de plus de 80000 habitants

Ville	MF 1993	MF 1996	F / hab. 1993	F/hab. 1996	% budget 1993	% budget 1996
Aix en Provence	143,6	150,3	1160	1213	13,4	11,8
Amiens	176,9	122,2	1342	927	13,0	9,5
Angers	150,7	120,6	1066	853	14,1	11,0
Avignon	178,9	200,1	2058	2302	15,5	16,6
Bordeaux	598,0	691,4	2843	3287	25,7	28,2
Brest	125,6	137,0	849	926	11,9	15,0
Clermont-Ferrand	112,5	197,4	826	789	9,5	11,3
Dijon	172,2	236,5	1174	1612	14,0	18,1
Grenoble	243,1	248,6	1612	1649	15,8	14,2
Le Havre	145,5	87,0	743	444	8,1	4,8
Lille	215,3	206,9	1247	1202	10,8	12,1
Lyon	681,4	668,6	1640	1609	17,8	20,1
Marseille	632,4	692,6	790	865	8,5	8,0
Montpellier	190,2	234,1	914	1125	9,9	11,6
Nancy	205,2	217,2	2066	2186	25,6	12,0
Nantes	329,0	299,2	1343	1221	13,2	10,5
Nice	460,8	461,1	1346	1347	11,7	10,6
Nîmes	336,7	194,4	2621	1513	21,9	9,8
Paris	1892,7	1763,2	879	819	6,7	6,1
Perpignan	129,2	78,0	1219	736	13,6	7,3
Rennes	195,4	191,3	989	968	10,8	10,8
Strasbourg	411,3	561,0	1630	2223	19,3	26,2
Toulouse	508,5	602,5	1418	1680	13,8	14,5
<b>Moyenne (hors Paris)</b>	<b>196,8</b>	<b>191,6</b>	<b>1255</b>	<b>1199</b>	<b>12,9</b>	<b>8,7</b>

Nota : ce tableau, élaboré à partir des données du DEP du Ministère de la Culture sur les dépenses culturelles en 1996, ne comprend que très marginalement l'effort culturel consenti par les intercommunalités. A titre d'exemple, il conviendrait de tenir compte, dans le cas de Montpellier, des plus de 50 millions de francs annuels correspondant aux charges assumées par le District de l'Agglomération.

Certes, on pourra également discuter le constat au motif des variations qui demeurent entre les différents niveaux de collectivité territoriale. Ainsi, paradoxalement, la France réputée fondée sur une logique d'égalisation des ressources d'action publique sur le territoire supporte t-elle un différentiel de un à quatorze entre ses régions, tandis qu'en Espagne, qui assume la différenciation entre ses Communautés autonomes, cet écart n'est que de un à deux et demi. De plus, la dynamique d'intervention du Ministère de la culture, par le biais de ses Directions Régionales, ne parvient qu'à corriger qu'à la marge ces inégalités, quand elle ne les renforce pas par son action même<sup>22</sup> (Négrier 2003b). Mais il ne s'agit que de variations secondaires en apparence au sein d'un modèle de légitimation relativement stable.

L'entrée en scène de l'intercommunalité, en elle-même, pouvait renforcer ce trait. C'est la conséquence, en effet, que l'on peut tirer du constat contenu en 1992, dans l'ouvrage dirigé par Jacques Palart<sup>23</sup> (Observatoire des Politiques Culturelles 1992) : il s'établit en gros sur le résultat suivant : le sous-développement de l'intercommunalité en matière culturelle est dû au fait que la culture est ce qui se partage le moins pour les élus : leur identification politique à ce qu'ils font en matière culturelle est trop forte pour être facilement partageable, surtout entre pairs et voisins. La mise en œuvre de la loi Chevènement va rompre la belle mécanique de cette démonstration, et ce en trois points importants. Rappelons tout d'abord que, dans le texte lui-même, la définition de la compétence culturelle des agglomérations est minimale : construction, aménagement, gestion et entretien des équipements culturels et sportifs. Plus encore que pour le reste du nouveau cadre, la politique semble se réduire à un registre constitutif, laissant une très large marge d'appréciation aux protagonistes territoriaux pour s'en saisir. Indiquons ensuite que, selon le pointage de l'ADCF<sup>24</sup> en 2001, 77 % des Communautés d'Agglomération ont adopté la compétence culturelle (soit plus que l'eau, l'assainissement, qui pourtant figurent au rang des classiques de l'intercommunalité...de tuyaux). On assiste donc à un renversement de tendance qui, certes, pouvait être anticipé au vu de la progression des financements culturels intercommunaux entre 1992 et 1999 (notamment pour les Districts urbains), mais qui prend à rebrousse-poil la thèse de « l'intercommunalité contre la culture ».

Ces deux précisions ne sont pas essentielles en regard de la troisième, directement issue de nos observations de terrain. La mise en œuvre des agglomérations va en effet transformer de manière beaucoup plus substantielle le rapport couramment admis des collectivités territoriales à l'égard de la culture. Tout d'abord, les débats préalables entre différents protagonistes (et notamment entre les acteurs professionnels des villes et les responsables

---

<sup>22</sup> NEGRIER, E., « 22 rues de Valois ? La politique culturelle face à l'enjeu d'une nouvelle décentralisation » Rapport pour le Centre d'Etudes et de Prévision, Ministère de l'Intérieur, dactylo. 38 p. Paris, 2003

<sup>23</sup> Observatoire des Politiques Culturelles, *Action culturelle et coopération intercommunale*, OPC-DEP, La Documentation Française, Paris, 1992

<sup>24</sup> ADCF : Association Des Communautés de France

culturels des communes périphériques) montre que le modèle de politique culturelle est tout sauf « naturellement partagé ». Au contraire, surabondent les considérations hétérodoxes sur « le coût de la culture », le rejet d'un « modèle d'excellence » rapporté à l'identité de la ville, contre celle de sa périphérie. Fleurissent les conceptions auto-définies comme culturelles alors qu'elles se tiennent à une distance respectable dudit modèle de politique culturelle à la française. Pour s'épargner une longue démonstration, citons cet élu de l'agglomération montpelliéraine, interrogé au sujet de la culture et qui, après avoir donné son sentiment négatif à l'égard du projet, en vient à défendre « son » modèle :

*“Oh ! pour la danse, vous savez, on a ce qu'il faut. Cette semaine, on a eu les vins nouveaux, la semaine prochaine le festival de toilettage canin. Non, les gens ont ici de quoi se distraire, croyez-moi !”*

Entretien avec le maire d'une commune distante d'environ 15 km du centre-ville de Montpellier, novembre 1999

Ainsi, non seulement la politique culturelle fait-elle l'objet en de multiples cas d'une sorte de régression matérialiste (la culture saisie par son unique « coût »), mais encore est-elle l'objet de luttes pour une définition légitime qui fait littéralement implorer l'assentiment général que l'on prêtait, à tort, à un modèle unique et cohérent. On aurait tort de croire à une simple argutie de plus ou moins mauvaise foi, administrée dans des cas extrêmes. Cet éclatement de la perception du sens de la politique culturelle est général, quelque soit la nature de la configuration territoriale où il a à s'exprimer : rapport de force conflictuel, coopératif, agglomération restreinte ou étendue, ancienne ou ex-nihilo...etc.

En lieu et place du paradigme perdu, se produisent toute une série de ré-interprétations du monde culturel légitime. Celui-ci devient l'instrument symbolique du repérage de la ville-centre, de ses stratégies financières (transferts de charge), de ses priorités politiques (excellence culturelle et rayonnement) voire parfois de son arrogance sociale. N'oublions pas que, dans bien des cas, les communes périphériques sont constituées de populations dont les motivations de localisation se fondent sur le fait d'avoir fui la ville, et dont les représentants, ici, véhiculent parfois les hantises d'un retour à leur porte.

La culture est alors l'objet d'une « identification de la ville » comme altérité spatiale, économique, mentale. Elle fait aussi l'objet de coalitions contraires de soutien, sous-tendues par des perceptions « sectorisées » ou « territoriales ». Les premières se rapportent à l'appui général que les Directions Régionales des Affaires Culturelles apportent, dans les discours et dans certains actes (financement d'études préalables, diagnostics...etc), aux projets de transferts de compétences culturelles. Les secondes se rapportent aux convergences entre élus périphériques (des agglomérations) et représentants (élus ou techniciens) des Conseils

Généraux, pour lesquels la progression des compétences communautaires menace jusqu'à l'existence, ou la cohérence de leurs propres politiques publiques culturelles.

Que déduire de tels constats ? Tout d'abord, le sens de la politique publique se trouve, en l'espèce pour la culture, construit sur le terrain de façon radicalement distincte de la manière dont on la considère généralement. Le territoire change la politique publique en ce que son sens apparaît à la fois plus divers et plus contradictoire, politiquement, que ne le dit l'analyse des politiques nationales, ceci alors même qu'il s'agit d'une politique emblématique de l'Etat en France, et qu'elle est censée être fondamentalement partenariale dans ses principes et financements. Il s'agit donc, ici, d'un effet de connaissance qui transforme la perception que nous avons d'un modèle dominant, mais dont (légitimation oblige), la domination restait euphémisée par la réputation d'assentiment quasi-général. Ici, la domination apparaît plus brutalement pour ce qu'elle est : l'imposition tentée d'un modèle répondant à des critères sociaux, mentaux et urbains spécifiques.

Mais le territoire change une seconde fois les politiques en ce que les variations de sens ont, comme d'ailleurs le prétend l'analyse cognitive des politiques publiques<sup>25</sup> (Muller 2000), un effet direct sur les modes d'action publique et leur contenu. Autrement dit, et logiquement : si le territoire change les politiques, alors ces politiques varient nécessairement « en fonction » du territoire où elles se trouvent constituées. Sur la base de telles variations de sens en effet, les modes de construction de compromis sont extrêmement différents d'un espace à l'autre. De l'évitement consensuel au passage en force majoritaire, les modèles de mise en œuvre des transferts de la politique culturelle épousent les traits des configurations territoriales où cette dernière fait sens.

De ce premier trait du sens du changement (par l'examen du changement du sens), nous pouvons donc déduire que le contenu et l'évolution des politiques culturelles peuvent s'avérer également divergents.

---

<sup>25</sup> MULLER P., « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue Française de Science Politique* n°50, vol.2, pp. 189-208

## 2. La production située des alternatives

En matière de compétence culturelle intercommunale, la définition de la loi est, on l'a indiqué, minimale et bornée par la notion d'équipement culturel. A priori, on pourrait donc s'attendre à ce que cette désignation ait un certain effet d'orientation des choix formulés et des perspectives d'évolution des politiques culturelles communautaires. Il n'en est rien.

Bien sûr, cela est dû au fait qu'il existe une possible diversité de la notion d'équipement culturel (par le secteur où il prend place – lecture publique, spectacle vivant, monuments historiques – ou par son caractère plus ou moins professionnalisé, disciplinaire ou polyvalent...etc). Cela est également dû au fait que, par la loi, les Communautés sont, en l'espèce, plus incitées vers l'équipement que restreintes à celui-ci. Autrement dit, elles peuvent choisir librement l'équipement objet d'une politique communautaire, comme elles peuvent choisir d'établir leur politique dans des matières, culturelles, non prévues par la loi, à la condition que leur intervention ne soit proscrite par d'autres réglementations.

A l'issue d'un premier examen de quelques communautés en action, on a cependant pu constater combien elles « inventent » ce qu'est un équipement culturel et, au-delà, élargissent souvent le cadre de compétence, à Rodez : l'archéologie ; à Montbéliard : la culture scientifique et technique ; à La Rochelle : les musiques actuelles ; à Montpellier : la diffusion théâtrale et les enseignements artistiques ; à Rennes : un grand équipement culturel polyvalent ; à Lorient : des studios de répétition musicale...etc<sup>26</sup> (Faure et Négrier 2001). Autant d'exemples qui composent une sorte de liste à la Prévert des compétences intercommunales. Par la suite, nous avons resserré cette comparaison autour d'un échantillon de Communautés présentant des caractéristiques voisines en termes de population et de nombre de communes, afin de voir si la variable démographique avait une influence sur le positionnement en la matière. Le tableau ci-après montre l'inanité de cette hypothèse.

---

<sup>26</sup> FAURE, A. et NEGRIER, E., *op.cit.*

Tableau n°2 : Comparaison de douze Communautés face à la politique culturelle

Communauté	Création	Compétence culturelle	Statut de la compétence	Eléments communautarisés	Perspective d'extension de la compétence
AMIENS METROPOLE	2000	Oui	Option	Politique culturelle globale	Maximum atteint
ANGERS AGGLOMÉRATION	2001	Non		Opérations ponctuelles Reprises districales	Faible
AGGLOMÉRATION ANNECIENNE	2001	Oui	Facultatif	Spectacle vivant Lecture publique Enseignement artistique	Forte
LE GRAND CAEN	2001	Oui	Facultatif	Théâtre Lecture publique Enseignement artistique Cinéma	Forte
CLERMONT-AGGLOMÉRATION	2000	Oui	Option	Reprises districales	Forte
COMADI (DIJON)	2000	Oui	Option	Etudes (contrat de ville) Expériences pilotes	Moyenne
RÉGION HAVRAISE	2001	Oui	Option	Rien	Faible
PAYS DE LORIENT	2000	Oui	Facultatif	Studios de répétition musicale	Faible
METZ-MÉTROPOLE	2002	Oui	Option	Rien	Moyenne
NIMES METROPOLE	2002	Oui	Option	Rien	Moyenne
ORLEANS VAL DE LOIRE	2002	Non		Rien	Faible
C. U. du GRAND NANCY	1996	Oui	Obligatoire	Equipements rayonnants Croisement d'autres compétences communautaires	Faible

Ensuite, nous avons émis la supposition empirique que deux domaines se prêtaient « naturellement mieux » à la définition d'une politique communautaire d'équipement culturel : la lecture publique et les enseignements artistiques. Pourquoi ? Instruit de la dimension politique parfois délicate de transferts de compétence culturelle (le « syndrome Rohmer » de l'attachement du maire à la médiathèque), on pouvait considérer que ces deux domaines échappaient à la fatalité, puisque tous deux présentent les deux caractéristiques suivantes. D'une part, il s'agit de domaines à structuration (réelle ou virtuelle) en réseau, ne

postulant pas une domination absolue d'un équipement central, et permettant d'associer, physiquement, les élus des communes périphériques autour de la création ou de la modernisation d'une série d'équipements de proximité. Au collectif en construction institutionnelle répondait la dimension collective d'une logique d'équipements en réseau (de bibliothèques ou médiathèques ; d'écoles de musique). D'autre part, il s'agit de domaines dont la perception comme culturellement légitime peut paraître plus incontestable que d'autres. Les élus locaux sont en effet généralement plus sensibles à la dimension de service public culturel de leurs équipements d'enseignement artistique et de lecture publique, dont l'usage est socialement moins sélectif, dont la reconnaissance symbolique est forte, contrairement à d'autres domaines comme le spectacle vivant ou la musique, pour ne pas parler de l'art contemporain.

Hypothèse raisonnable, car justifiée à partir de variables à la fois fonctionnelles et politiques. Hypothèse myope, car réduite à un jeu de forces auquel il manquait une appréciation des configurations donnant le sens de ces variables. En effet, la mise en mouvement de cette hypothèse révéla d'une part l'hétérogénéité des positions et dispositions des acteurs concernés. Ceux-ci se révélèrent non seulement politiques (les maires, leurs adjoints) mais aussi professionnels (bibliothécaires, directeurs de médiathèques, d'écoles de musique, professeurs d'enseignement artistiques), et amateurs (responsables associatifs bénévoles gérant la bibliothèque municipale). Il est peu dire que cet élargissement était crucial, pour deux raisons. La première est liée à la mise à jour de rapports de force, et de perceptions opposées des bénéfices (financièrement assez incontestables) d'un transfert de compétence. Tel directeur d'école ne souhaitant pas « passer sous les fourches caudines » du directeur du conservatoire, dont il désapprouvait depuis dix ans les orientations professionnalisantes, contre un certain sens du service public proche d'usagers amateurs ; telle conservatrice de médiathèque encore émue de sa récente réussite pour la modernisation de son équipement « grâce à un contact d'une rare qualité » avec son élu local, refusant la perspective d'un passage à l'agglomération, univers « technocratique et anonyme » ; telle bibliothécaire bénévole, âgée, n'ayant aucune intention d'entrer dans un « réseau de lecture publique », c'est-à-dire utiliser un ordinateur, elle qui sait si bien conseiller son public à l'aide de son classeur à fiches. Tel directeur de bibliothèque centrale, publiquement affiché d'extrême-droite, et pour cette raison *persona non grata* de toute initiative collective en matière de lecture. Tous ces cas, rencontrés au fil de nos enquêtes et de plusieurs séries de restitutions, nous ont conduit à réexaminer sérieusement la validité de l'hypothèse initiale. La seconde raison est que ces différents facteurs de brouillage des hypothèses les plus raisonnables n'apparaissaient jamais de façon équivalente au gré des terrains. Or, rappelons qu'en matière de lecture publique et d'enseignement artistique, nous sommes en présence de domaines où les standards professionnels sont parmi les plus reconnus et homogènes au niveau national. Que précisément les opportunités et contraintes puissent varier d'un cas à l'autre nous

signalait l'épaisseur des configurations territoriales, soit la nature spécifique des interdépendances collectives, allant des dimensions les plus collectives en apparence (l'institution communautaire, les relations entre municipalités) jusqu'aux représentations inter-individuelles de la « politique culturelle » désirable ou indésirable.

Les configurations territoriales changent donc les politiques, puisqu'après en avoir construit le sens, elles en conditionnent le contenu et la mise en œuvre. Donnons-en quelques exemples : La Communauté d'Amiens-Métropole a opéré un basculement intégral des politiques culturelles depuis le niveau municipal jusqu'à celui de l'agglomération, alors même que le maire d'Amiens, Gilles de Robien, était confronté à deux communes historiquement communistes (dont le célèbre nœud ferroviaire de Longueau), et à une intercommunalité relativement récente. Comment l'expliquer ? C'est certes qu'un pareil transfert faisait croître le Coefficient d'Intégration Fiscale, et permettait donc de dégager des marges de manœuvres financières à même de séduire ses partenaires. C'est aussi qu'une telle opération garantissait *a minima* une stabilité de l'existant, purement et simplement transféré dans la nouvelle institution, à même de rassurer les différents protagonistes<sup>27</sup>. Mais c'est surtout que l'enrôlement dans le jeu intercommunal, de la part d'élus communistes (pourtant nationalement réfractaires à cette loi, et localement dans l'opposition), était perçu comme justifiable et bénéfique localement. Le rôle d'un agent de cette Communauté, ancien communiste et l'un des rares à avoir échappé à la « purge » consécutive à la perte de la mairie par le Parti Communiste, en 1983, peut être considéré, en l'occurrence, comme celui d'un médiateur.

La communauté de Rennes-Métropole, est considérée comme l'une de celles fonctionnant sur un modèle consensuel, respectueux des différentes sensibilités au point d'inscrire ses démarches dans des logiques systématiquement contractuelles et ayant, un peu à l'image de la Communauté Urbaine de Nantes, fondé un modèle de « déconcentration » de l'agglomération sous la forme de secteurs géographiques. Pourtant, l'hypothèse d'un transfert de la compétence en matière de lecture publique fait l'objet de conflits si lourds que quatre études ont été nécessaires pour aboutir...à un gel des perspectives communautaires. L'explication se trouve ici essentiellement à l'intérieur du milieu de la lecture publique de l'agglomération, dans ses rapports avec les politiques du Conseil Général. A Troyes, en revanche, la Bibliothèque Municipale à Vocation Régionale a été transférée à l'échelle de l'agglomération, ainsi que deux bibliothèques municipales de la ville-centre, mais ce n'est pas le cas des équipements de lecture publique des autres communes, devant le refus opposé par leurs maires. Ici, l'explication est plus centrée sur la résistance politique de certains élus.

---

<sup>27</sup> Ainsi de l'engagement à respecter, par règle non écrite, la prééminence des maires sur les subventions culturelles touchant leur commune, lors même que ces budgets étaient votés au sein de la Communauté d'Agglomération.

A Annecy, après un moment de flottement qui a vu le maire de la ville-centre se montrer très réticent à l'égard de tout transfert de « sa » politique culturelle vers la Communauté d'Agglomération, le modèle retenu est celui d'un basculement de la totalité des compétences et financements comportant un équipement. Demeureront ainsi, à terme, du ressort municipal les seuls financements associatifs. Un tel retournement doit bien sûr aux avantages financiers qu'entraîne un fort niveau d'intégration fiscale. Mais c'est aussi le seul qui soit, dans la configuration annecienne, à même de « préserver » le modèle hérité, considéré comme un fleuron de cette ville depuis des décennies. Le directeur des affaires culturelles de la ville-centre est ainsi passé à l'Agglomération, avec une partie de son service, et y dispose d'une certaine capacité à pérenniser le modèle hérité, tout en pouvant jouer des marges de manœuvre financières accrues pour « vendre » un projet auprès des nouveaux partenaires que sont les autres communes de l'Agglomération. Mais cette évolution pose un enjeu de contenu de la politique culturelle qui peut s'énoncer de la façon suivante : cette distinction nouvelle entre, d'une part, les politiques à équipement et les politiques culturelles à destination du monde associatif redouble une fracture problématique entre les mondes de la « culture professionnelle » et de la « culture amateur », fracture contre laquelle un certain nombre d'actions étaient entreprises à l'échelle de la ville. Avec le transfert à l'Agglomération, cette fracture se trouve comme « institutionnalisée », et pose le problème des moyens à même, dans cette nouvelle configuration institutionnelle, de préserver ou d'amplifier ce travail aux marges des deux mondes. Le changement d'échelle a donc des effets directs, ici, sur les conditions de traitement de l'un des enjeux majeurs des politiques culturelles.

On pourrait multiplier les exemples pour enrichir encore la liste des ingrédients de ces configurations qui donnent leur contenu à la politique culturelle. On ne ferait que confirmer le constat suivant. La politique publique est conditionnée par le territoire où elle se construit. Les variables configurationnelles ont, selon les cas, plus ou moins de poids : rôle d'un individu saisi à partir de sa position dans les interdépendances, rôle des élus, des professionnels entre eux, de la perception que les élus ont des attentes de leurs mandants...etc.

Naturellement, le nombre de variables n'est pas extensible à l'infini, de même que les alternatives de politique publique. On a ainsi pu dégager cinq idéaux-types de positionnement communautaire en matière de politique culturelle, en fonction des premières années d'observation de terrain :

- Le rejet de toute compétence culturelle. Dans cette hypothèse, la Communauté n'a pas retenu la compétence culturelle, qui est optionnelle. Elle a donc obligatoirement retenu trois autres compétences du domaine optionnel, soit : voirie et parkings ; eau ; assainissement ; lutte contre la pollution, valorisation des déchets.

- La compétence sur le rayonnement : la Communauté a retenu la compétence optionnelle « Culture ». Mais elle en donne une acception restreinte à des équipements et projets dont le rayonnement excède la stricte dimension communale, voire même le territoire de l'agglomération elle-même.

- Le domaine d'intérêt communautaire: au contraire du modèle précédent, qui s'appuie sur la notion de rayonnement, et donc de type d'action, celui-ci part de la notion de domaine culturel. La définition de la compétence est donc verticale, alors que la précédente était horizontale. Il s'agit de considérer l'ensemble d'un domaine comme relevant de la compétence intercommunale. Dans le domaine considéré (exemple : la lecture publique), ce sont toutes les capacités et obligations qui sont transférées à l'échelle de l'Agglomération.

- Le transfert de tous les équipements. Il s'agit d'un pas supplémentaire dans l'intégration de la compétence culturelle en volume. Toutes les politiques culturelles municipales sont transférées à l'agglomération dès lors qu'elles se traduisent par la gestion d'un équipement culturel et, au-delà, par une action dont le rayonnement dépasse le strict cadre municipal (le cas d'une initiative qui, sans se traduire par la création d'un équipement, manifeste un haut niveau d'intervention : exemple : la création d'un festival).

- Le basculement intégral vers l'agglomération. C'est l'intégration communautaire de la compétence culturelle. Toutes les politiques culturelles municipales sont transférées à l'agglomération, qu'il s'agisse d'un équipement, d'une action rayonnante ou de proximité, qu'elles visent un domaine professionnel ou une subvention associative.

Cependant, cette typologie, qui repose sur des alternatives logiques, ne peut être utilisée qu'en référence à la configuration qui la rend pensable et possible. Elle ne postule par ailleurs aucune linéarité, dont le point d'aboutissement serait l'intégration la plus poussée, comme modèle idéal au sens propre. Il faut en effet rappeler que le succès numérique, financier ou technique du transfert de compétence culturelle ne doit pas être considéré comme une fin en soi. En effet, la forme ne préjuge en rien du fond. Une politique transférée avec succès peut susciter un débat sur la qualité de son nouveau contenu. Par exemple, cela peut se traduire par une moindre capacité d'innovation artistique liée justement au fait que la politique est désormais « négocié » par de nouveaux protagonistes légitimes, comme l'a très bien montré Philippe Teillet dans le cas de La Rochelle<sup>28</sup> (Teillet 2001).

---

<sup>28</sup> TEILLET, Ph. : "L'héritage culturel de l'agglomération de La Rochelle", in A. FAURE et E. NEGRIER (dir.), *op.cit.* pp.81-102

On aura acquis, au travers de cette étude de cas, la conviction que les territoires changent la politique culturelle, du point de vue de son sens, de son contenu et de ses évolutions possibles. Pour le montrer, on a combiné des effets de connaissance et des contraintes d'interdépendance collective faisant intervenir aussi des variables politiques, la construction d'intérêts sectoriels, le rôle d'individus, de relations inter-individuelles. On s'est donc situé dans la perspective même tracée par Nobert Elias<sup>29</sup> (1981) en termes de configuration, en l'appliquant au territoire. Au-delà de cet exemple, dans le même secteur, rappelons tout d'abord que la notion de configuration demeure ouverte, d'un double point de vue.

Tout d'abord, elle permet d'inscrire des acteurs qui n'ont pas nécessairement leur identité enracinée sur l'espace en question. Il en est ainsi des logiques d'emboîtement ou de confrontation de niveau d'action (exemple : Ville-Communauté-Conseil Général-Etat, central ou déconcentré), qui trouvent leur place et leur importance dans ce secteur comme dans beaucoup d'autres.

Ensuite, elle ne préjuge aucune rigidité nécessaire dans le temps. De ce point de vue, la perspective rejoint l'enracinement. C'est-à-dire que la mise au jour de certaines formes de reproduction de « comportements » doit être combinée avec l'observation des changements. Ceux-ci peuvent provenir de modifications dans la structure interne de l'espace relationnel (un changement électoral, la mutation de professionnels, la perte de sens symbolique ou stratégique d'un positionnement...) comme de modifications dans les relations qu'entretient cette configuration avec d'autres. L'évolution du cadre légal, l'émergence d'une politique de décentralisation culturelle d'un genre nouveau, l'apprentissage de modes d'action importés d'autres terrains participent de ces facteurs « exogènes » de changement des configurations de politique publique. C'est à la fois l'intérêt et la limite de nos idéaux-types. Non imposés par une logique fonctionnelle ou même politique globale, ils s'inscrivent dans des configurations. Ces dernières étant ouvertes, les « chemins » représentent néanmoins des alternatives en recherche de changement conditionnel.

Notons enfin qu'une telle analyse est à notre sens aisément transférable à d'autres secteurs d'action publique visés par les changements d'échelle territoriale. Il s'agit là d'un chantier ouvert, et qui peut à la fois conduire à des approfondissements thématiques sur la question territoriale et à des avancées plus théoriques sur les changements d'échelle, cette fois pris de manière générique.

---

<sup>29</sup> ELIAS, N., *Qu'est-ce que la sociologie ?* Pandora, coll. *Des sociétés*, Paris, 1981 ; nouvelle édition aux Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 1991

