

Politiques culturelles et territoire

La banalisation douloureuse

L'organisation territoriale des politiques culturelles ne déroge guère à ce que l'on peut observer pour bon nombre de politiques publiques. À première vue – et si l'on s'en tient notamment à la répartition des dépenses publiques¹ – le paysage actuel respecte à grands traits l'ordonnement mis en place avec la décentralisation.

Chaque institution territoriale privilégie le type de compétences qui lui a été dévolu par la loi (les archives et la lecture publique pour le conseil général, les événements artistiques pour la région...) et leurs interventions respectives sont – en volume – dégressives en raison de leur distance au terrain.

Daniel Béhar

Enseignant à l'Institut d'urbanisme de Paris
Université Paris XII-Val-de-Marne

Philippe Estèbe

Enseignant au CIEU
Université de Toulouse-le Mirail

Consultants
à la coopérative Acadie
acadie@acadie-reflex.org

Pourtant, on peut constater chaque jour combien les pratiques brouillent cet ordre apparent. Il n'est d'événement artistique, ou de projet culturel, qui ne suscite concurrence entre institutions territoriales ou financements croisés de leur part. Tout opérateur culturel sait combien il doit en permanence gérer ces rivalités, et peut en tirer parti. Cette situation, qui touche la plupart des politiques sectorielles, met en évidence un processus plus général. En matière d'action publique territoriale, on assiste à une dissociation croissante entre le statut de chaque institution et la fonction qu'elle assure en réalité.

Tout se passe comme si le statut – au travers de la répartition des compétences dévolues par la loi – permettait de garantir un ordre apparent dans la gestion territoriale, alors que l'essentiel – c'est-à-dire l'affirmation politique de chaque institution – se jouait sur un autre terrain. Ainsi tel conseil général assurera « techniquement », sans en tirer nul profit politique, son rôle en matière

de gestion des archives départementales, ou d'organisation de la lecture publique, au prix d'un coût budgétaire significatif, mais jouera son crédit politique, son image d'institution dynamique, autour de l'enjeu, à la fois marginal et concurrentiel, de la production de tel ou tel événement artistique. Ce raisonnement pourrait être répété en matière de développement économique, de politiques sociales ou éducatives. Ce n'est pas le statut – et les attributs ou compétences sectorielles qui l'accompagnent – d'un conseil régional, d'un conseil général ou d'une commune qui va déterminer la fonction politique qu'il ou elle va assurer au sein de l'action publique territoriale.

Un nouveau jardin à la française ?

C'est bien ce constat d'un brouillage des cartes, d'une recomposition en marche, mais dans le « désordre », qui a justifié la volonté récente des pouvoirs publics d'une remise en

1. Ministère de la Culture (2000), *Les dépenses culturelles des collectivités territoriales en 1997*.

Daniel Béhar, géographe, est professeur associé à l'Institut d'urbanisme de Paris-Université Paris-XII-Val-de-Marne et directeur de la coopérative ACADIE. Après avoir longtemps travaillé sur la politique de l'habitat et celle de la ville, il intervient davantage aujourd'hui sur les enjeux du développement et de la cohésion territoriale. Il a publié de nombreux articles sur ces thèmes.

Philippe Estèbe, diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris, docteur en géographie et sciences politiques, est directeur d'études à la coopérative ACADIE. Il a écrit plusieurs articles et est le co-auteur de L'État animateur, essai sur la politique de la ville.

ordre du paysage de l'action publique territoriale.

Cette volonté de réorganisation institutionnelle – rendue visible avec les deux lois dites Voynet et Chevènement² – se manifeste sur deux plans. Il s'agit tout d'abord – puisque l'urbain s'est dilaté hors des frontières de la ville traditionnelle – de prendre acte de cette recomposition territoriale en plaçant l'action publique aux « bons niveaux » géographiques. Autrement dit, on va tenter de réconcilier le « pays réel » et le pays institutionnel, de faire coïncider territoire légitime et territoire pertinent. C'est là un des *leitmotiv* des processus en cours qui donne tout son sens à la mise en avant de l'agglomération (la ville dans son extension réelle) et du pays (le rural dans son interdépendance nouvelle à la petite ville traditionnelle).

Dans le même temps, la place de la région au sein de cette nouvelle géographie de l'action publique est réévaluée au travers de la concentration des moyens financiers de l'État à destination des territoires au sein de contrats de plan État-Région.

Seconde transformation, à cette nouvelle géographie doit correspondre un nouveau mode de gestion. Si ce dernier confirme la systématisation de la contractualisation (contrats

d'agglomération / contrats de pays), il vaut surtout par la volonté de « globalisation » des compétences sectorielles qu'il exprime. S'appuyant sur la formule « un territoire / un projet / un contrat », la loi Voynet l'énonce clairement : le projet – dans sa globalité – prime sur la sectorisation des compétences. Tout en le formulant de façon plus prudente au travers du distinguo entre « intérêt communautaire » et subsidiarité locale, la loi Chevènement confirme

On peut émettre l'hypothèse que les réformes récentes ont suscité ou accéléré un processus de relégitimation politique de toutes les institutions territoriales

cette orientation. Autour de ces deux axes convergents – une nouvelle géographie institutionnelle plus « pertinente » et disposant, *via* un « projet », d'une globalité de compétences sectorielles – est proposée ainsi une réponse aux désordres et concurrences actuels et s'esquisse un nouveau jardin à la française pour l'action publique territoriale.

Autour des régions – liées en six interrégions d'envergure européenne³ – se déploient 150 agglomérations et 400 pays. Ces institutions concluent avec l'État – sur la base des contrats de plan État-Région – des contrats de pays et des contrats d'agglomération globaux déclinant eux-mêmes des contrats de ville (volet solidarité), des contrats éducatifs locaux...

S'il est trop tôt pour mesurer toutes les implications de ces réformes, on peut d'ores et déjà affirmer qu'il ne faut pas prendre au pied de la lettre la rationalité qu'elles affichent. En premier lieu, le succès politique de l'intercommunalité à laquelle invite la loi Chevènement est en réalité en demi-teinte. Si les communautés d'agglomération – et les pays – se multiplient, leur géographie n'est guère nouvelle ; les agglomérations politiques ne recouvrent pas les aires urbaines socio-économiques. La distinction territoire politique / territoire pertinent persiste. Et dans un nouvel effort d'ajustement, l'offre institutionnelle des pays est utilisée – à contre-emploi pourrait-on dire – pour tenter d'englober, sous forme de « pays urbains » ces aires urbaines insaisissables autour des grandes villes.

Seconde surprise, l'offre de globalité que les réformes adressaient aux « territoires de la modernité » (les intercommunalités de pays et d'agglomération, les régions) est saisie par tous. Pays, agglomération, mais aussi commune ou département, la frénésie d'énonciation de « projets de territoires » gagne toutes les institutions. Ainsi, mis en cause de toutes parts pour leur obsolescence avérée, nombre de conseils généraux ont réagi et ont saisi l'occasion de la négociation des contrats de plan pour affirmer leurs « points de vue » territoriaux, parfois fort pertinents.

Autrement dit, on peut émettre l'hypothèse que, loin de creuser l'écart entre les Anciens et les Modernes, ou d'opérer un élagage radical du taillis territorial, les réformes récentes ont suscité ou accéléré un processus de relégitimation politique de toutes les institutions territoriales.

De la globalisation sectorielle à la spécialisation fonctionnelle

Ces effets inattendus suggèrent sans doute moins un échec de ces réformes que leur capacité à accélérer

2. Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 : Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (Loi Voynet).

Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 : Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (Loi Chevènement).

3. Cf. *La France en 2020*, Paris, DATAR, La Documentation française, 2000.

rer et formaliser les transformations évoquées précédemment.

En effet, ces réformes manifestent leur volonté de transformation sur deux plans, la dilatation des institutions (de la commune aux intercommunalités d'agglomération et de pays) et la globalisation des compétences sectorielles, mais en conservant dans ce cadre renouvelé, le principe de fonctionnement constitutif de la commune. Chaque institution territoriale assure conjointement les trois fonctions politiques structurales de la représentation (l'élection), de la délibération (le projet) et de l'action (les compétences). On veut pour preuve de cette permanence le sort réservé à la proposition relative à l'élection au suffrage universel des autorités d'agglomération. Prudemment mise de côté lors de la réforme Chevènement, elle constitue aujourd'hui un des rares points d'accord, promis à une application prochaine, du rapport Mauroy⁴ relatif à « l'Acte II » de la décentralisation.

Or, il semble bien que les dynamiques territoriales et institutionnelles contemporaines – accélérées par ces réformes – induisent à l'inverse un processus d'éclatement institutionnel de ces trois grandes fonctions politiques. Autrement dit, on suggère ici que la globalisation des compétences sectorielles – processus légitimé par les législations récentes – suscite une dynamique de spécialisation fonctionnelle des institutions territoriales.

Plus les collectivités transgressent les frontières de leurs compétences sectorielles, et revendiquent la globalité de ces dernières, en énonçant des « projets de territoire », plus les relations entre chacune d'elles se placent sous le signe de la répartition des fonctions politiques.

4. Pierre Mauroy, *Refonder l'action publique locale : commission pour l'avenir de la décentralisation*, Paris, La Documentation française, 2000, coll. « Rapports officiels ». Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.premier-ministre.gouv.fr/ressources/fichiers/rapdecentralisation.rtf>

Loin de constituer une exception, l'Ile-de-France – souvent considérée comme la référence en matière de l'impossible gouvernement territorial – constitue en fait une des illustrations les plus significatives, parce

Ces réformes
manifestent leur volonté
de transformation
sur deux plans,
la dilatation des institutions
et la globalisation des
compétences sectorielles,
mais en conservant
dans ce cadre renouvelé,
le principe de
fonctionnement constitutif
de la commune

qu'exacerbée, d'un processus observable dans bon nombre de territoires français, notamment les plus métropolisés (le Nord-Pas-de-Calais, l'axe rhodanien, l'arc méditerranéen...). L'intercommunalité (les agglomérations ou les pays) s'y développe, non comme une alternative moderne à la commune (opposant un principe de gouvernance à celui, obsolète, de gouvernement). À partir de « connivences » entre élus, elle apparaît fondée sur le même principe de légitimité politique et d'arbitraire géographique. Elle s'affirme principalement sur le registre politique de la représentation, avant même sa reconnaissance sur ce plan par son élection au suffrage universel.

Mais parce qu'elle ne s'inscrit pas plus que la commune à une échelle « pertinente », elle laisse la place libre à d'autres figures d'action publique, des plus traditionnelles aux plus iné-

dites. On assiste ainsi à l'émergence de configurations territoriales venant compléter les intercommunalités politiques en énonçant, à des échelles plus vastes, des projets de territoire. Ces instances nouvelles dans le paysage territorial francilien ont la particularité de décrire une diversité de configurations à partir de l'implication des élus locaux, de représentants de l'État et de la société civile (universitaires, chefs d'entreprises...). Du Conseil de développement de la vallée de la Bièvre jusqu'à l'Établissement public de la Plaine de France, en passant par l'association pour le génopole d'Évry, de telles configurations fleurissent en Ile-de-France en assurant un rôle majeur sur le registre délibératif.

Dans un tel paysage complexe où la représentation (les intercommunalités) se distingue de plus en plus de la délibération (les configurations de projet), et où la capacité à agir est toujours plus partagée (jusqu'au niveau régional qui acquiert peu à peu une efficacité sur quelques grandes politiques sectorielles), le besoin de régulation, de médiation va grandissant. C'est sur une telle fonction politique d'« intercession territoriale » que se redéploient aujourd'hui certains conseils généraux, en mettant en relation de façon stratégique le « global » (la métropolisation francilienne) et le « local » (les intercommunalités politiques).

Des politiques culturelles en voie de banalisation ?

Comment relire les évolutions des modes de gestion territoriale des politiques culturelles à la lumière de cet éclairage ?

On peut penser que les politiques culturelles s'intègrent à ce processus avec un certain décalage chronologique. Elles apparaissent, plus que d'autres encore, très marquées par la logique de spécialisation sectorielle issue de la décentralisation. L'emboîtement des échelles et des

compétences sectorielles les structure toujours pour une grande part : aux instances de proximité, la responsabilité de la gestion quotidienne de la polyvalence, à l'agglomération la tâche d'investir dans les équipements structurants, à la région la mission de produire les événements significatifs. C'est peu à peu qu'elles s'engagent sur la voie d'une territorialisation effective.

Cela passe dans un premier temps, depuis une dizaine d'années, par une « politisation » progressive des politiques culturelles, l'abandon de leur spécialisation sectorielle au profit de leur globalisation. Traversées et interpellées tant par les politiques sociales (la politique de la ville notamment) que par les politiques de développement économique (au titre de l'attractivité du territoire), elles ne peuvent résister à leur intégration au sein d'un projet local. Les politiques culturelles se banalisent en ce sens qu'elles intègrent l'ordinaire de l'action publique territoriale. Cette banalisation est sans doute douloureuse pour nombre d'agents qui n'ont pas pris l'habitude de concevoir leur

tâche comme « politique » au sens peut-être le plus trivial du terme, mais elle est sinon nécessaire, du moins inévitable.

La globalisation des politiques culturelles – en leur sein et dans le cadre de projets de territoire – ne

Les politiques culturelles se banalisent en ce sens qu'elles intègrent l'ordinaire de l'action publique territoriale

constitue sans doute qu'une première étape. Ces politiques devraient s'inscrire à terme dans des systèmes de pilotage institutionnel recomposés qui induiront de nouvelles spécialisations, non plus par échelles géographiques ou par champs sectoriels, mais selon les fonctions poli-

tiques des institutions territoriales en présence. Cette évolution signifierait alors leur territorialisation effective, c'est-à-dire leur inscription pleine et entière dans les logiques de l'action publique locale.

Cela passe probablement par une transformation majeure du rôle de l'État en la matière. À la différence d'autres champs sectoriels, dans le domaine culturel, l'État s'est maintenu, après la décentralisation, avec les Directions régionales à l'action culturelle (DRAC), dans une position d'« acteur des politiques culturelles ». Il lui faudra sans doute évoluer vers une fonction qu'on observe plus généralement⁵, d'« institutionnalisation de l'action publique locale », c'est-à-dire vers un rôle de proposition et d'animation des procédures donnant à voir cette nouvelle répartition des fonctions politiques entre collectivités territoriales.

Février 2001

5. P. Duran et J.-C. Thoenig, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de sciences politiques*, 1996, n° 46/4.