
Mariette Sibertin-Blanc

La culture dans l'action publique des petites villes. Un révélateur des politiques urbaines et recompositions territoriales

Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

revues.org

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

Référence électronique

Mariette Sibertin-Blanc, « La culture dans l'action publique des petites villes. Un révélateur des politiques urbaines et recompositions territoriales », *Géocarrefour* [En ligne], Vol. 83/1 | 2008, mis en ligne le 31 mars 2011, consulté le 10 octobre 2012. URL : <http://geocarrefour.revues.org/4652>

Éditeur : Association des amis de la Revue de Géographie de Lyon
<http://geocarrefour.revues.org>
<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne sur : <http://geocarrefour.revues.org/4652>
Ce document est le fac-similé de l'édition papier.

© Géocarrefour

Mariette SIBERTIN-BLANC

UMR CNRS LISST-CIEU
Université de Toulouse Le-Mirail

MOTS CLÉS

Petites villes, action culturelle, recompositions territoriales

KEYS WORDS

Small towns, cultural policies, territorial dynamics

La culture dans l'action publique des petites villes. Un révélateur des politiques urbaines et recompositions territoriales

RÉSUMÉ

Avec un temps de retard par rapport aux métropoles et villes moyennes, les initiatives culturelles se démultiplient dans les petites villes (de 3 000 à 20 000 habitants). L'action culturelle des pouvoirs publics locaux tend à accompagner un certain nombre de mutations sociales, économiques et territoriales dans ces collectivités caractérisées par des profils divers mais également par des enjeux de développement communs (intégration de nouvelles populations, accompagnement de l'économie de service, réaction à l'éclatement territorial des pratiques sociales, participation aux territoires de projet). Intégrant des logiques de l'action publique territorialisée, la vie culturelle dans les petites villes s'élabore selon des partenariats et une ingénierie variables, souvent sources d'inégalités entre petites villes.

ABSTRACT

Cultural initiatives in small towns (3000-20000 inhabitants) have been developed only recently compared with those in cities and medium-sized towns. Cultural policies implemented by local governments tend to accompany other social, economic or spatial changes which are taking place. Whereas small towns may have different socio-economic features, they frequently face common issues and challenges: integrating new inhabitants, delivering new services in an increasingly tertiary-dominated economy, responding to the growing spatial dispersion of social activities and participating in public programmes at local and regional scales ('territoires de projet'); As public action varies according to local conditions, cultural life in small towns develops through different forms of partnership and organisation, often creating inequalities between these towns.

Action culturelle et petites villes représentent deux entrées plutôt secondaires dans l'analyse géographique, l'une sectorielle et l'autre spatiale. Que révèle leur croisement avec les recompositions territoriales actuelles ? Contrairement aux métropoles et plus récemment aux villes moyennes, les petites villes comme strate urbaine inférieure sont peu à l'honneur, tant dans les récents dispositifs nationaux de l'aménagement du territoire que dans les recherches en géographie. D'après la définition de l'INSEE et des différentes instances de l'action territoriale (en particulier la Délégation interministérielle à l'aménagement et la compétitivité des territoires - DIACT), les petites villes se distinguent avant tout par ce qu'elles ne sont pas : à l'échelle communale, elles dépassent les 2 000 habitants (seuil statistique différenciant le rural de l'urbain) et à l'échelle des unités urbaines, elles sont en deçà des villes moyennes, et comptent donc moins de 20 000 habitants. Leur hétérogénéité est grande, aussi bien en termes de taille, de dynamiques démographiques (des soldes migratoires qui oscillent entre -15 % et + 20 %) qu'en termes d'environnement régional (des villes de banlieue de grandes agglomérations, des bourgs ruraux, ou encore des villes touristiques ou des villes aux profondes traditions industrielles). Pour autant, les petites villes ont en commun des mutations qui ont pu conduire à les considérer comme étant entrées dans un fonctionnement « banalisé », à la fois urbain et d'action locale (Sibertin-Blanc et Zuliani, 2004). Si elles forment une famille d'objets géographiques fort disparates, « les petites villes deviennent un outil de connaissance des changements qui affectent tout le pays » (Laborie, 1998). En particulier, des études ont bien montré à quel point elles ne dérogeaient pas au processus de métropolisation du territoire national, ni aux mutations économiques qui le caractérisent (Collectif-Ceramac, 2004).

En parallèle, la culture n'est pas non plus un secteur de premier plan dans l'action publique. Certes, elle bénéficie d'une certaine reconnaissance symbolique, entretenue notamment dans les récentes contractualisations (d'agglomération, de pays, voire de coopération métropolitaine). Mais elle n'est que bien rarement considérée comme une priorité dans les politiques locales – et ceci est encore plus vrai à l'échelle nationale. La culture se distingue à divers titres parmi les champs sectoriels de l'intervention locale. Elle n'a pas fait l'objet d'une décentralisation dans la loi, et elle est pourtant majoritairement financée par les collectivités locales. Elle a été de surcroît longtemps le fait des grandes villes. À Paris bien sûr, et par un processus de déconcentration progressive dans les métropoles régionales, puis dans les villes moyennes. Plus récemment, il devient fréquent d'observer dans les petites villes des initiatives publiques, que nous désignerons ici comme « action culturelle ». Cette action culturelle n'est que rarement synonyme de politique publique dans le sens d'un financement, d'objectifs et de modalités d'intervention définis ensemble de façon cohérente (Muller, 2003). Elle est plutôt constituée d'un ensemble d'opérations d'initiative publique, mais aussi de soutiens à des acteurs tiers (des associations notamment) sous la forme de subventions, d'aides logistiques, etc.

L'analyse des discours des acteurs locaux éclaire différents aspects relatifs non seulement aux recompositions territoriales en cours, mais aussi à la place de la culture dans le champ de l'action locale¹. Ainsi, dans un premier temps, il s'agit de montrer comment s'articulent des enjeux territoriaux et l'engagement des acteurs publics locaux dans le secteur culturel. D'aucuns ont pu déplorer l'instrumentalisation de la culture à des fins sociales ou économiques (Fumaroli, 1991).

1 - Cette analyse s'appuie sur une série d'entretiens menés avec A. Lefebvre en 2005 auprès d'acteurs locaux (élus, professionnels et techniciens de la culture dans une trentaine de petites villes) ; les citations sont donc issues de ces entretiens. Ce corpus empirique a été la base d'une étude placée sous la responsabilité scientifique de l'Observatoire des politiques culturelles (Grenoble). Commanditée par l'Association des Petites Villes de France, cette étude s'est matérialisée par un guide des politiques culturelles, dont l'objectif est d'accompagner les petites villes dans le développement de ce secteur.

C'est un fait : l'action culturelle ne constitue pas seulement une nécessité intrinsèque au développement et à la sensibilité des individus et à la créativité de la société. En particulier dans les petites villes, la culture est mobilisée pour accompagner un certain nombre de mutations territoriales. Dans un second temps, il s'agit de montrer comment l'action culturelle des petites villes intègre des évolutions plus générales de l'action publique locale (Faure, Davillet, 2005).

L'ACTION CULTURELLE, ÉCHOS ET RÉPONSE AUX MUTATIONS TERRITORIALES

Alors que les métropoles régionales développent la culture dans leurs stratégies de rayonnement métropolitain (Négrier, 1993, Lucchini 2002), les villes moyennes accueillent désormais les institutions culturelles qui constituent la base de l'offre culturelle publique soutenue par le ministère de la Culture (médiathèque, écoles d'enseignements artistiques, équipements de diffusion culturelle labellisés, etc.). Si le contenu et la spécialisation de l'offre culturelle diffèrent quelque peu d'une grande agglomération à l'autre, les types de dispositifs et de ressources professionnelles sont récurrents, ainsi que les champs disciplinaires et les fonctions assurés². Les petites villes, quant à elles, saisissent la culture parmi les champs de l'intervention publique locale avec un temps de décalage par rapport aux strates urbaines supérieures³, en accueillant également progressivement quelques institutions ; elles répondent ainsi à plusieurs types de mutations territoriales. Comparée à d'autres secteurs des politiques municipales, l'action culturelle offre une certaine souplesse quant au contenu et aux engagements temporels (contrairement à d'autres secteurs, tels que la santé ou l'enseignement scolaire) : équipement, programmation, enseignement et éducation, manifestations ponctuelles, partenariats avec les forces vives de la ville sont autant de possibilités qui peuvent être déclinées selon les acteurs mobilisés, leurs sensibilités, les ressources financières disponibles.

La culture dans l'accompagnement des évolutions démographiques et sociales

Lors de la dernière période (unifiée) intercensitaire de 1990-1999, les petites villes paraissent composer un ensemble extrêmement hétérogène dans leurs dynamiques démographiques, avec en particulier des soldes migratoires disparates selon leur place dans le maillage urbain, la proximité d'une grande métropole, leur situation dans des régions attractives tels que les littoraux méridionaux. Pour autant, malgré ces situations très diversifiées, les petites villes sont confrontées à un enjeu commun lié, précisément, à ce brassage de population. Ces mouvements de population sont la conséquence de nombreuses arrivées (dans les villes de banlieue ou périurbaines, dans les régions touristiques

littorales) ou de départs (dans des petites villes de traditions industrielles, dans des villes-bourgs du centre de la France). Quel que soit le cas, ces migrations provoquent de profonds bouleversements qui interpellent les élus. Comment intégrer, à Saint-André-de-Cubzac par exemple, des familles de cadres dans une société marquée par des traditions rurales ? Quelle dynamique collective susciter après le départ de jeunes et d'actifs ou l'arrivée de retraités et de populations étrangères, comme respectivement à Foix et à Vaison-La-Romaine ?

À ces défis auxquels sont confrontées nombre d'équipes municipales, s'ajoutent des tendances plus générales de la population française : un repli sur l'espace domestique (renforcé dans les villes périurbaines dont la vie pavillonnaire commence par un aménagement des espaces privés), et une certaine homogénéisation de la population avec une domination des classes moyennes plutôt qualifiées. De là peut naître un paradoxe aux yeux des élus : d'un côté le constat de l'individuation des modes de vie et de l'autre une exigence des habitants pour des services publics de qualité propres à leur épanouissement (social, éducatif, artistique). La culture apparaît alors comme un secteur sur lequel les élus peuvent intervenir avec deux objectifs : d'une part pour favoriser l'« épanouissement et la mise en mouvement des habitants » ; d'autre part pour accompagner la construction d'un sentiment d'appartenance et d'expériences collectives, afin de renforcer « les sociabilités et la citoyenneté » (Bruston, 2005). En guise d'illustration, on peut citer des manifestations organisées en collaboration avec des associations qui permettent l'investissement des habitants dans une aventure collective, à l'image du festival du court métrage à Auterive, ou la valorisation des pratiques amateurs pour l'animation de la ville et l'implication d'habitants souvent peu enclins à participer aux événements collectifs. Ainsi, l'exemple de l'initiative de *Toute la ville... danse, écrit, cuisine*, etc. à Blanquefort (14 000 habitants) illustre cette volonté municipale d'articuler question sociale et action culturelle. Le maire de la ville considère qu'il s'agit d'« une action qui permet aux habitants de se rencontrer, de travailler sur leur identité collective et de créer du lien social : l'atelier d'écriture mené au sein de Toute la ville écrit, qui a débouché sur l'ouvrage « Algérie-Blanquefort : une histoire de mémoire » en est le témoignage éloquent ». Et l'adjoint de préciser : « Au départ, la politique culturelle de la ville était plutôt axée sur des actions de rayonnement vers l'extérieur et il a été difficile pour la nouvelle équipe municipale de s'en dissocier et de faire des actions plus ancrées vers la population. Il fallait trouver des actions innovantes pour la mobilisation des publics et c'est le cas avec Toute la ville.... L'aventure est riche et ponctuée de moments intenses : de nombreuses animations envers des publics variés, des balades dans les quartiers, un véritable engouement pour les ateliers de calligraphies. »

2 - Les politiques culturelles nationales et locales distinguent généralement des champs disciplinaires ou des secteurs (lecture publique, arts plastiques, spectacles vivants (musique, danse, théâtre), patrimoine, audiovisuel et cinéma) et des fonctions (diffusion, éducation et formation, création, conservation).

3 - Cf. les travaux de l'Observatoire des politiques culturelles et du Département des Etudes, de la Prospective et des Statistiques (DEPS) du ministère de la Culture.

4 - Des études sont souvent effectuées à ce sujet (par les Chambres de commerce et d'industrie - CCI, les régions, les initiateurs d'un festival...), dont les résultats sont inégalement convaincants.

5 - Les scènes nationales sont en France des équipements de diffusion et de création autour du spectacle vivant (théâtre, danse, musique). Ce label est donné par le ministère de la Culture généralement avec un soutien de l'ensemble des collectivités locales concernées (ville, conseils général et régional).

De même, la politique de la ville dans les quartiers d'habitat social a intégré, en particulier dans la dernière période de contractualisation, cet apport de la culture (Chaudoir, De Maillard 2004). Les actions relevant d'un tel projet sont diverses, avec deux axes privilégiés : celui de l'éducation et des enseignements artistiques, et celui de la fête. Dans le premier cas, l'ouverture au monde, aux autres, mais également le développement de chaque sensibilité sont autant de « missions » affectées à l'action culturelle ; dans le second cas, viennent s'ajouter les effets de la rencontre et de la construction de mémoires collectives autour d'un événement. Celui-ci peut être un festival, ou plus modestement une fête de la musique mobilisant les pratiques de chacun, ou encore la représentation devant la population d'ateliers animés par des artistes.

La culture, pilier d'un projet social de territoire ?

Pour certains élus, l'affirmation n'est pas excessive : « *Chinon a placé la culture comme axe majeur du développement territorial. Face au déficit de parole, de liens et des repères identitaires, la culture tisse du lien social et contribue ainsi au développement social local.* » (adjointe à la culture de Chinon). Selon certains, la taille des petites villes favorise cette ambition sociale, qui rejoint inévitablement la dynamique plus générale du développement territorial (le *small* serait *beautiful*.): « *La pratique culturelle génère du lien social : cela fait partie des éléments de notre attractivité. Les petites villes constituent des unités de vie qui favorisent l'interconnaissance entre les habitants, et celle-ci peut se réaliser dans le partage des pratiques culturelles, ce qui est très positif.* » (adjoint à la culture de Foix).

La place de la culture dans les perspectives de développement économique

Les évolutions démographiques et recompositions sociales sont directement corrélées aux grandes mutations économiques. Aussi les petites villes sont-elles confrontées aux effets de la tertiarisation de l'économie. Beaucoup ont participé à la puissance industrielle de la France, notamment par les activités traditionnelles qui ont subi ces dernières décennies des crises majeures (textile, sidérurgie, etc.). À ce profil industriel largement étudié dans le sud-ouest français (Laborie et alii, 2003), viennent s'ajouter deux autres figures bien identifiables selon leurs caractéristiques économiques (évoquées ici à grands traits) : les petites villes périurbaines, où les services et le commerce supplantent les activités agricoles, et les petites villes touristiques – développées en tant que telles ou tentées de le devenir grâce à une localisation littorale privilégiée ou à un patrimoine historique spécifique.

Certes, des adjoints à la culture sont encore confrontés à des reproches liés au coût que ce secteur engendre... Les difficultés du ministère de

la Culture à atteindre d'une année sur l'autre le fameux 1 % du budget national se retrouvent à l'échelle locale – même si cette proportion dans les collectivités se situe autour de 10 %. Pourtant, de plus en plus clairement, les élus locaux attribuent à la culture des faveurs économiquement positives... !⁴ Les retombées attendues sont de divers ordres : recettes fiscales, développement de l'activité et création d'emplois (Greffé 2006).

La vitalité culturelle est envisagée par les équipes municipales comme facteur d'attractivité – d'entreprises ou de nouveaux habitants. Pourquoi aller habiter Foix s'il n'y a ni commerces, ni services, ni offre culturelle, alors que Toulouse se situe à moins d'une heure de trajet, et que les villages de montagne alentour ont davantage d'atouts en termes de cadre de vie et de coût foncier ? Pourquoi y installer une entreprise (Siemens par exemple) si les salariés qualifiés n'ont pas le cadre de vie auquel ils aspirent ? C'est pour répondre à ces questions que l'équipe municipale de Foix a développé une action culturelle ambitieuse – au regard du budget consacré et du recrutement d'un directeur culturel selon des attendus précis : le profil du poste insistait sur des compétences relevant à la fois des exigences artistiques essentielles pour une scène nationale⁵ et de la capacité d'animer le territoire, de soutenir la professionnalisation et d'élargir les pratiques culturelles des habitants.

Au-delà, certains élus misent sur le développement d'une économie résidentielle, dont la culture serait partie prenante. Dans les petites villes au passé industriel, les traditions de main-d'œuvre très spécifiques ont été porteuses d'identités fortes pour le territoire. Les élus ont donc parfois des réticences à valoriser l'évolution des compétences professionnelles présentes sur le territoire. Des bibliothécaires, des intervenants artistiques dans les équipements publics, des éclairagistes ou régisseurs pour le spectacle vivant, constituent des profils professionnels difficiles à intégrer dans le renouvellement des perspectives d'emploi. Il semble par contre plus facile pour les équipes municipales de valoriser la constitution de filières économiques culturelles, quand elles reprennent certaines traditions locales, ou contribuent à revaloriser le patrimoine bâti. Des pôles se constituent ainsi autour de savoir-faire relevant directement du secteur marchand. C'est ainsi le cas de traditions industrielles qui peuvent se spécialiser sur la création (l'ameublement à Revel par exemple), ou de besoins locaux qui constituent de nouveaux débouchés en termes de formation et d'emploi : « *Notre projet de patrimoine est établi sur plusieurs socles : la connaissance, la restauration et la mise en valeur du patrimoine... Afin de pallier l'absence d'entreprises et d'artisans répondant aux appels d'offres de restauration des chemins par exemple, une Société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) a été montée. Le pari est désormais qu'elle vive et se développe autour de ce projet commun.* » (chargée de mission du Pays Mellois).

A l'instar de ce projet de valorisation patrimoniale, le secteur dans lequel la culture est la mieux identifiée par les élus comme potentiellement facteur de développement économique est incontestablement le tourisme. Les actions culturelles soutenant ou accompagnant cette attractivité touristique sont communément liées à la présence d'un site patrimoniallement riche (à Sarlat par exemple où la rénovation du patrimoine bâti a suscité une activité touristique sans précédent), ou d'un événement ou équipement culturel singulier, ou encore d'une offre culturelle accompagnant une saison touristique (dans les stations littorales en particulier). Les retombées économiques attendues sont moins liées aux ressources propres générées par l'action culturelle (billetterie), qu'aux répercussions secondaires dans l'hébergement et, au premier chef, la restauration.

La culture dans la structuration des territoires

Après les dimensions sociale et économique, le troisième type de recompositions a trait aux évolutions territoriales, en termes de centralités, d'identités et de projets territoriaux.

Première source de ces recompositions, l'éclatement des pratiques sociales sur un territoire multiforme (dissociant les communes de résidence, d'emploi, mais aussi de loisirs) confère aux petites villes un nouveau rôle. Pour les villes-bourgs, qui assuraient un rôle de polarisation au sein d'un espace rural, l'étalement urbain, voire les départs de population vers la métropole régionale, imposent une réévaluation de cette centralité. Pour les petites villes situées à l'inverse dans les périphéries des grandes agglomérations, l'enjeu est de ne pas être la « cité dortoir » supplémentaire, avec une fonction résidentielle unique. La culture participe à cette démultiplication des mobilités, à travers des offres spécifiques, que les populations choisissent dans un panel de plus en plus large de services, sans avoir la préoccupation, souvent, d'une proximité physique immédiate. Il n'apparaît en rien exceptionnel de parcourir par exemple plusieurs dizaines de kilomètres pour aller assister à un concert dans la salle spécialisée autour de la chanson française de Saint-André-de-Cubzac, située aux limites de l'aire urbaine bordelaise, ou encore pour aller au complexe cinématographique de Moissac équipé de six salles qui rayonne sur un bassin de vie de 50 000 habitants. Inversement, l'offre culturelle peut être envisagée par les acteurs locaux comme un moyen de fixer une population se déplaçant déjà beaucoup dans la journée et qui donc apprécie la proximité d'une offre culturelle de qualité dans la commune de résidence – une médiathèque ou un centre culturel.

Dans les villes de banlieue, les enjeux de la mobilisation autour de la culture se situent sur deux plans (Sibertin-Blanc, 2004). D'une part, il s'agit pour les équipes municipales de construire

une identité territoriale aux yeux des habitants et, d'autre part, il s'agit de prendre place au sein de la vie culturelle de l'agglomération, « *pour exister* ». Ceci se traduit par le maillage renforcé en équipements culturels dits de proximité (médiathèques, écoles d'enseignement artistique), ainsi que par la diversification de l'offre. Les villes de banlieue tendent en effet à imiter la ville-centre parfois, mais surtout à s'en distinguer, en développant des secteurs ignorés jusqu'alors (arts de la rue et du cirque, résidence de compagnies de danse contemporaine...). Entre la culture, le territoire et sa société, les liens, quoique multiples, sont évidents : histoire, patrimoine, architecture, langue, religion, création artistique sont autant d'aspects qui caractérisent à la fois le territoire et sa population. Les élus perçoivent le rôle de la culture dans les processus d'insertion locale des populations nouvellement installées. Ils mobilisent les spécificités culturelles du territoire dans les politiques municipales et tentent ainsi de construire une identité locale, quitte parfois à chercher dans un passé lointain des traditions locales oubliées et à les mettre en scène⁶. De même, dans des petites villes sinistrées par la crise industrielle, souvent douloureuse, la création artistique qui s'appuie sur l'histoire territoriale contribue à rendre positives voire constructives des expériences individuelles et collectives, et revalorise ainsi « *l'identité locale* ». C'est dans ce sens qu'a travaillé par exemple la scène nationale Culture Commune, en favorisant la création autour de différentes disciplines artistiques qui se sont attachées à transposer l'histoire locale dans les créations, et ce dans un ancien site minier du Pas-de-Calais (salle des pendus de la Base 11/9 de Loos-en-Gohelle).

Plus généralement, à l'échelle intra-urbaine, l'action culturelle participe aux enjeux d'aménagement du territoire. Entre réaffectation de certaines friches industrielles, requalification de centres historiques dégradés, mais aussi structuration de centres jusqu'alors inexistantes dans ce qui était il y a peu des villages : les défis associés aux initiatives culturelles ne manquent pas. Outre les opérations de réhabilitation du patrimoine bâti – et parfois sa réaffectation en lieu culturel –, les équipements sont considérés plus largement par les équipes municipales comme des objets forts de la structuration urbaine : « *Les équipements culturels sont positionnés en centre-ville, proches soit du bassin historique, soit des lieux de vie sociale. Pour exemple, le musée se trouve à proximité de l'abbatiale et la médiathèque à proximité du centre social, de la salle polyvalente et des arènes où l'essentiel des manifestations est organisé. (...) Les équipements ont une localisation fonctionnelle et doivent être accessibles au plus grand nombre.* » (adjoint à la culture de Saint-Gilles).

L'émergence de territoires de projets⁷, tels que les pays et des intercommunalités à fiscalité propre – les communautés de communes et les

6 - Les exemples ne manquent pas, notamment des fêtes, qui s'appuient sur des traditions locales (occitanes, provençales entre autres) ou des activités anciennement présentes (agricoles souvent).

7 - Nous désignons ainsi volontairement pays, agglomérations et communautés de communes, tant la notion de projet territorial peut être associée par les acteurs locaux à l'élargissement des échelles de l'action locale, inhérent aux intercommunalités et aux dispositifs de la loi ADDT – loi Voynet – de 1999 : les pays et les agglomérations.

8 - C'est par exemple le cas du Conseil général du Vaucluse, qui a lancé une politique de Pôles de développement culturel.

9 - Seul le Fonds régional d'art contemporain (FRAC) est présent dans chacune des régions, en partenariat avec l'Etat.

10 - Par exemple en Région Centre (Culture au centre) ou en Région Aquitaine (Office artistique de la région Aquitaine, OARA).

11 - Direction régionale des affaires culturelles.

agglomérations - constitue un deuxième grand bouleversement. Les « guerres de clochers » n'épargnent pas plus le domaine culturel que les autres, et la mutualisation des ressources y paraît même plus délicate à impulser. Pourtant, des évolutions certaines sont en cours. Pour les pays, la culture est un domaine participant fréquemment à l'identité d'un territoire en construction, dont la réalité de fonctionnement doit être affichée, à la fois dans la contractualisation et vis-à-vis des habitants (Landel, Teillet, 2003). Elle est donc souvent apparue dans les projets de pays, soutenue, comme en Midi-Pyrénées, par une politique culturelle territoriale élaborée par le Conseil régional. Quant aux intercommunalités, certaines en ont également fait un axe de leur coopération, donnant une face visible et lisible à ces nouveaux échelons de l'action locale. Pour autant, il convient ici de ne pas forcer le trait de la coopération ; la situation est plus fréquemment caractérisée par une mise en avant des politiques municipales. En particulier, dans certaines communautés d'agglomération, les élus des petites villes de banlieue considèrent la culture comme un domaine qui valorise l'action municipale, alors que leurs compétences propres diminuent progressivement.

Plus généralement, il semble que l'organisation de ces territoires de projets conduise les petites villes à consolider et à préciser leurs politiques culturelles : soit parce qu'elles se spécialisent en réaction à la compétence communautaire, soit parce qu'elles assument, au moins dans les espaces en dehors des grandes agglomérations, un rôle d'entraînement et de structuration territoriale.

LES ACTEURS DE LA SCÈNE CULTURELLE LOCALE : NOUVEAUX PARTENARIATS ET REDÉFINITION DES RÔLES

Ces différentes articulations entre dynamiques territoriales des petites villes et action culturelle illustrent à quel point la culture n'est plus le simple fait de logiques métropolitaines. Elles montrent également une certaine banalisation de la culture dans l'action territoriale - à savoir la territorialisation et la transversalité d'une politique sectorielle. Pour les petites villes, la culture fait partie des leviers de l'intervention municipale relative au développement territorial. Dans les petites villes, elle participe également à l'appropriation de nouvelles façons d'élaborer et de mettre en œuvre l'action publique, avec une recomposition de la scène locale - relative aux acteurs en présence et à la redistribution de leurs rôles (Bianchini, Parkinson, 1993).

Partenariats, territoires pragmatiques et logiques de projets

Sans avoir fait l'objet d'un processus de décentralisation législative, jusqu'à la loi de 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, la

culture a pourtant été progressivement prise en charge par les collectivités territoriales au cours des années 1980 et 1990 (DEPS ministère de la Culture, 1998, 2006). Si les communes ont été les premières à investir sérieusement ce secteur, elles ont été suivies et accompagnées par les départements et les régions. En effet, les conseils généraux, chargés des bibliothèques départementales de prêt, ont également développé des actions favorisant la culture, notamment dans les espaces ruraux. Avant même d'être chargés de l'élaboration des schémas de développement des enseignements artistiques par la loi d'août 2004, de nombreux conseils généraux avaient créé des structures de soutien aux initiatives culturelles (par exemple des associations départementales de développement artistique, de musique et danse), élaboré des schémas d'aménagement culturel ou mis en place des procédures de soutien territorialisées⁸. Par le biais également de leurs compétences propres (aménagement du territoire, formation, éducation), les conseils régionaux ont suivi ce modèle. Partenaires financiers de grandes institutions culturelles, ils ont investi la culture, en privilégiant certains domaines (le patrimoine notamment) et certaines formes d'actions (les festivals par exemple). La création d'institutions culturelles proprement régionales est peu fréquente⁹. Toutefois plusieurs régions ont mis en place des dispositifs propres à accompagner les initiatives locales tels que des pôles de ressources et des conventions partenariales avec le soutien aux territoires par le biais d'une ingénierie régionale¹⁰. Les petites villes bénéficient largement de ces partenariats, grâce à des contractualisations multi-partites. Cet appui vient compléter l'intervention des services déconcentrés de l'État, dont les logiques d'intervention centrées sur les « actions structurantes » semblent moins accessibles aux petites villes. Pour autant, les DRAC¹¹, comme les services régionaux et départementaux, tendent de plus en plus à favoriser la contractualisation avec des territoires intercommunaux et de projets. Ceci renforce l'intérêt que montrent les petites villes à orienter leur politique culturelle dans une démarche de territoire plus large (cf. ci-dessus). Autre aspect des logiques partenariales actuelles, l'intégration de la culture dans les programmes territoriaux qui illustre une approche plus transversale et moins sectorielle (politique de la ville en France, mais aussi programmes européens tels que INTERREG pour la coopération transfrontalière, URBAN pour la revitalisation des quartiers en difficulté ou LEADER+ pour le développement rural).

Les combinaisons de partenariats et de coopérations sont multiples, ainsi que les modalités d'élaboration de l'action culturelle. Une petite ville peut ainsi travailler avec son intercommunalité, avoir un partenariat étranger dans le cadre d'un programme INTERREG, participer à un réseau de diffusion mis en place par la politique départementale, et conduire un projet avec la commune voisine pour des raisons

de complicité entre élus ou techniciens. De ce fait, les configurations de territoires d'intervention se démultiplient, et elles s'appuient sur des logiques pragmatiques (bien plus que sur des territoires pertinents). Les collaborations autour d'un projet culturel (une saison artistique, une mise en réseau d'écoles pour l'éducation artistique, un festival multi-sites, etc.) se constituent prioritairement autour de la volonté et de la bonne entente entre des individus, bien plus facilement qu'à partir de strictes logiques institutionnelles. Les coopérations d'opportunité (politique parfois) peuvent ainsi constituer une phase d'apprentissage préalable à la prise de compétence culturelle par les intercommunalités, sans pour autant que cela soit l'objectif premier.

Ces reconfigurations du cadre de l'action culturelle, s'ajoutant à l'échelle municipale, concourent à modifier également la démarche et le contenu de l'action. La littérature ne manque pas sur les analyses de l'évolution des paradigmes en aménagement du territoire, passant notamment d'une logique d'équipement à une logique de projet. L'action culturelle, des petites villes notamment, s'inscrit bien dans cette évolution. Certes, l'observation de l'offre pose dans un premier temps le constat d'une reproduction par les petites villes de ce qui a caractérisé les métropoles régionales dans les années 1970 et 1980 : le « jeu du catalogue », ou l'accumulation d'équipements et de domaines d'intervention (Friedberg, Urfalino, 1984). Les petites villes se sont doté, ces dernières années, d'équipements allant de ce qui peut être qualifié de services de base (bibliothèques-médiathèques, écoles d'enseignements artistiques) à des lieux de plus grande envergure (salles de spectacles en particulier). Néanmoins, cette logique d'équipement a été dépassée dans un certain nombre d'entre elles. L'expérimentation de nouvelles modalités d'intervention culturelle a cours, précisément parce que les ressources financières et humaines y sont limitées. Afin notamment de rationaliser les dépenses, l'action culturelle est moins systématiquement tournée vers la création d'équipements. Certes, la construction d'un bâtiment est communément envisagée « *parce qu'à partir d'une certaine taille de ville, il en faut un...* ». Mais, progressivement, les interventions valorisent (dans le discours et dans la mise en œuvre des projets) l'aspect social et territorial : l'éducation artistique et l'élargissement des publics, la pratique amateur et la place de l'art dans la vie locale, ou encore la pratique culturelle comme source de citoyenneté. Cette évolution est également la conséquence des critères de financement établis par les partenaires (département, région, État, Union européenne). Parmi ces critères, apparaissent précisément la considération des populations en difficulté, la cohérence de l'offre au sein d'un bassin de vie, le soutien à l'emploi culturel et la valorisation de la professionnalisation.

Publics, habitants, citoyens, acteurs privés

L'élargissement des publics constitue l'une des justifications principales de la politique publique de la culture. Le terme de démocratisation culturelle fait partie des grandes ambitions du ministère de la Culture depuis sa création, en France, en 1959. Diverses études ont mis en évidence le relatif échec de cet objectif (Donnat, 1998, 2003). Elles ont aussi participé à redéfinir les enjeux des politiques culturelles ; il est désormais reconnu que les attentes peuvent être distinctes selon les individus, et donc que l'offre se devrait d'être diverse. L'association de la culture aux enjeux sociaux et territoriaux contribue à atteindre cet objectif d'élargissement des publics. De nombreux acteurs des petites villes insistent d'ailleurs sur l'opportunité que présente la taille mesurée de ces collectivités, permettant facilement de se faire rencontrer les différents goûts et appétences artistiques. Par conséquent, le public devient *les publics* : les initiateurs de l'action culturelle prennent en compte la variété de profils sociaux, d'aspirations, voire la diversité culturelle qui était longtemps niée à l'échelle nationale. Ceci se traduit par une offre plus différenciée dans les styles et les lieux de diffusions, ce qui vise à renforcer l'interconnaissance (entre milieux sociaux, origines, traditions, etc.), mais peut, dans les faits, accentuer les clivages¹². Le *public* devient également une somme d'*acteurs* et non pas seulement des usagers d'un service. Pour ce faire, les actions privilégient les pratiques amateurs et les manifestations pour lesquelles la population est directement partie prenante. La disparité sociale est intégrée dans les formes mêmes des propositions artistiques : représentations hors les murs (opéra dans une brasserie, pièce de théâtre en appartement), éducation artistique dans les équipements publics de la ville (crèche, maison de retraite, etc.).

En parallèle, l'élaboration de l'action culturelle dans les petites villes a suivi une autre grande évolution caractérisant les politiques publiques : la participation des habitants à la définition des projets culturels de territoire. La loi relative à la démocratie de proximité de février 2002 a renforcé et légitimé l'idée selon laquelle l'expérience de l'habitant peut devenir expertise et socle pour l'action. Ainsi, « *la prise en charge par la Communauté de communes de la compétence culturelle a été une opportunité pour la réflexion sur l'élargissement des publics et le fonctionnement des équipements existants – notamment l'école de musique qui est devenue communautaire. Cette réflexion s'est conduite avec une pluralité d'acteurs : associations, professeurs, parents, élus* » (vice-président de la Communauté de communes du Cubzaguais).

Concernant la participation de la population, elle est organisée généralement pour le diagnostic et la formulation des orientations du projet culturel.

12 - Les études empiriques mesurant les effets à la fois sociaux, économiques, etc. des pratiques culturelles sont rares, et particulièrement sur ce point.

13 - Le cas de Foix est représentatif de la coopération mise en place entre public-privé pour ces trois types de lieux cités, mais de nombreux autres exemples pourraient être donnés (galerie d'art à Vaison-la-Romaine, cinéma à Blagnac ou à Moissac, etc.)

14 - Sont désignés ainsi dans les politiques culturelles les lieux de diffusion des arts plastiques (lieux d'exposition, musées, etc.).

La place des associations est souvent plus importante dans les phases suivantes : certaines contribuent à la production de l'offre culturelle territoriale. Ce partage des responsabilités entre associations et municipalités n'est pas nouveau, mais, selon les acteurs interrogés, il semble que les relations soient moins souvent conflictuelles que par le passé. Malgré parfois des divergences – idéologiques mais surtout d'intérêt – entre certaines associations et équipes municipales, l'implication financière croissante de ces dernières conduit à de nouvelles règles de collaboration, notamment la généralisation de conventions cadres, qui facilitent la reconnaissance de la société civile dans la participation directe à l'offre culturelle territoriale et clarifient la répartition des rôles de chacun des partenaires.

Enfin, sur cette scène locale de l'action culturelle, les acteurs privés relevant du secteur marchand s'imposent progressivement. Longtemps, offre culturelle relevant du public et offre culturelle relevant du secteur marchand ont pu s'opposer, reproduisant localement les termes de débats nationaux et des référentiels du ministère de la Culture (sur l'exception culturelle, la culture comme bien public et donc non marchand, etc.). Ignorance, incompréhension ou même mépris pouvaient caractériser la relation entre ces deux types d'acteurs (publics/privés). L'évolution des champs artistiques soutenus par les politiques publiques (la bande dessinée ou le hip-hop sont bien loin des définitions de la création artistique des années 1960 !), ainsi que la capacité des deux parties à entrevoir des objectifs communs, ont suscité dans les petites villes des passerelles et des échanges récurrents. Cinéma, librairie, galerie d'art sont autant d'exemples de lieux avec qui les services ou équipements culturels de la ville peuvent établir des partenariats, afin de multiplier l'offre, mais aussi d'élargir le profil des habitants touchés par cette offre¹³.

Ressources humaines et disparités territoriales

La démarche adoptée ici, consistant à dresser un profil type de l'action culturelle dans les petites villes, est opérante pour dégager les grandes dynamiques à l'œuvre. Néanmoins, il serait extrêmement restrictif d'arrêter ainsi l'analyse, en considérant que l'ensemble des petites villes partage un même niveau d'investissement dans la culture pour répondre à des enjeux similaires, en mobilisant des modalités d'actions publiques identiques. Si ces grandes tendances importent pour comprendre où en sont *globalement* aujourd'hui les petites villes et l'action culturelle, il convient néanmoins d'insister sur les très fortes disparités qui peuvent être observées.

Trois étapes successives se distinguent dans le parcours culturel des petites villes. La première est un élargissement des secteurs d'intervention. Au patrimoine et à la lecture publique - deux piliers de la vie culturelle locale - s'en ajoutent progressivement d'autres, en particulier dans les

domaines du spectacle vivant et des enseignements artistiques. La création de nouveaux équipements va de pair avec cet élargissement sectoriel : salles de spectacles, lieux de monstration¹⁴, écoles d'enseignement artistique constituent autant de points d'appui pour passer du soutien à la vie associative à une action culturelle aux multiples facettes. Ce développement est fréquemment complété par une implication dans l'événementiel, moment privilégié de mise en scène de la vie locale et occasion d'élargir les publics. La deuxième étape est le plus souvent marquée par la professionnalisation des acteurs culturels locaux. Si, dans un grand nombre de petites villes, l'acteur clé est l'adjoint(e) à la culture, de nombreuses municipalités parviennent à se doter d'une aide technique et administrative, en créant un véritable service culturel. Une configuration intermédiaire est, parfois, le soutien à un équipement phare, animé par une équipe de professionnels (directeur-trice de programmation, techniciens...). La troisième étape correspond à la place accrue donnée à la création artistique, émanant généralement de la présence de professionnel(s). L'accueil en résidence constitue l'une des formes privilégiées de cette évolution. Elle existe également par le biais d'autres modes de collaboration avec les artistes : reconnaissance de talents locaux, expérimentations dans l'éducation artistique, ou encore implication directe de l'équipe municipale en faveur de la création (des commandes d'œuvres notamment). À l'instar des plus grandes, ces petites villes souhaitent ainsi développer une spécificité artistique, apte à promouvoir leur identité et à les différencier des communes voisines, en particulier dans les couronnes de banlieue des grandes agglomérations.

Comment expliquer ces fortes différences inhérentes à l'implication municipale et à la structuration des politiques culturelles ? Des facteurs structurels sont inévitablement sources de disparités : taille des villes, localisation dans le système urbain, ou encore ressources fiscales. Pour autant, il apparaît très clairement qu'au-delà de ces distinctions sur lesquelles les équipes municipales n'ont guère d'influence, le critère discriminant est celui des ressources humaines et de l'ingénierie.

La volonté politique, de quelques élus ou d'un seul adjoint parfois, est essentielle. Elle contribue de surcroît à favoriser la présence de professionnels qui accompagnent la formulation des objectifs politiques et la hiérarchisation des priorités et, surtout, qui apportent des réponses sous formes d'actions et de financements. Selon les attentes exprimées par les élus interrogés, ces professionnels doivent articuler de nombreux enjeux, à la fois sectoriels et territoriaux, relatifs au développement et à l'animation locale, à la qualité artistique, à l'élargissement des publics. Ceci renvoie à la capacité de ces professionnels de la culture à établir des passerelles avec d'autres

politiques locales (politique de la ville, sociale, touristique, de la jeunesse, urbaine...), et encore et surtout à leur capacité à engager des partenariats de différentes sortes - financiers, logistiques (pour le matériel notamment), artistiques. Ceci implique généralement l'appartenance à des réseaux eux-mêmes divers (territoriaux, artistiques, thématiques ou d'éducation populaire). Le décryptage des arcanes de l'administration, la compréhension des multiples programmes territoriaux dans lesquels la culture peut être intégrée, ainsi que la mobilisation de l'ensemble des forces vives locales doivent ainsi s'ajouter aux compétences artistiques et culturelles qui demeurent le cœur de la formation de ces professionnels.

CONCLUSION

La culture est-elle devenue un secteur *standardisé* de l'action publique ? L'évolution constatée, notamment dans les petites villes, porte à le croire (Saez, 2005), et ce d'autant plus que les politiques d'aménagement valorisent ce domaine d'intervention comme un élément de compétitivité des territoires, selon les injonctions nationales¹⁵. À des degrés divers, selon notamment le portage politique, la culture a intégré pleinement les politiques territoriales, et est mobilisée ainsi à des fins de développement – économique, social, spatial – et, ce, quel que soit le profil de territoire étudié.

Pour autant, l'étude de l'action culturelle dans les petites villes tend à rappeler les spécificités de ces deux objets d'analyse. Pour ce qui est de la culture, la question du contenu de l'action demeure essentielle ; il serait réducteur de confondre la *forme* – les modalités d'intervention (diffusion, éducation, création, équipement, événementiel...) – et le *fond* de ces actions – les objectifs et leurs déclinaisons. L'analyse montre que les politiques culturelles, en se territorialisant, tiennent une place d'autant plus grande dans les stratégies territoriales qu'elles s'appuient sur les ressources humaines locales, les identités et les savoir-faire, les rencontres singulières entre la création artistique et les citoyens. Pour ce qui est des petites villes, des signes témoignent de leur volonté de ne pas se fondre dans un ensemble urbain agrégé (Edouard, 2008), et de continuer à assumer un rôle d'organisation et d'aménagement du territoire – les petites villes étant par ailleurs la strate urbaine dont les taux de croissance démographique sont les plus importants.

Entre uniformisation et exception : les termes de cette alternative demeurent l'enjeu essentiel pour l'entrée territoriale – les petites villes – comme pour l'entrée sectorielle – la culture. Les petites villes ont-elles encore des caractéristiques propres à mettre en avant dans les politiques d'aménagement du territoire ? Dans quelle mesure le développement culturel qui y est observable et qui devrait consolider des spécificités territoriales peut-il en effet jouer ce rôle de distinction si les

actions menées tendent à s'homogénéiser ? En parallèle, en intégrant les politiques territoriales et les évolutions des politiques publiques locales, la culture peut-elle encore être considérée comme un secteur « d'exception », avec la place singulière qui jusqu'alors la caractérisait ?

BIBLIOGRAPHIE

BIANCHINI F., PARKINSON M. (eds), 1993, *Cultural policy and urban regeneration : the West European experience*, Manchester University Press, 220 p.

BRUSTON A. 2005, *Des cultures et des villes : mémoires au futur*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 347 p.

CHAUDOIR Ph., DE MAILLARD J. (dir.), 2004, *Culture et politique de la ville*, Observatoire des politiques culturelles, Editions de l'Aube, 205 p.

COLLECTIF-CERAMAC, 2004, *L'avenir des petites villes*, Clermont-Ferrand, Presses universitaires Blaise Pascal, 332 p.

DEPS Ministère de la Culture, 1998, *Les dépenses culturelles des collectivités locales 1996*.

DEPS Ministère de la Culture, 2006, *Les dépenses culturelles des collectivités locales 2004*.

DONNAT O., 1998, *Les pratiques culturelles des Français. Enquête 1997*, DEP, Paris, La Documentation française, 359 p.

DONNAT O., TOLILA P. (dir.), 2003, *Le(s) public(s) de la culture*, Paris, Presses de Sciences Po, 359 p..

EDOUARD J.Ch. (coord.), 2008, *Les petites villes françaises, entre développement local et métropolisation-mondialisation*, BAGF Géographies, n°2008-1, 128 p.

FAURE A, DOUILLET A.C. (dir.), 2005, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 300 p.

FRIEDBERG E., URFALINO Ph., 1984, *Le jeu du catalogue. Les contraintes de l'action culturelle dans les villes*, Paris, La documentation française, 180 p.

FUMAROLI M., 1991, *L'État culturel*, Paris, Edition de Fallois, 305 p.

GREFFE X., 2006, *La mobilisation des actifs culturels de la France. De l'attractivité culturelle du territoire à la nation culturellement créative, rapport de synthèse sur l'attractivité culturelle*, Document de travail du SEPS, ministère de la Culture.

LABORIE J.-P., 1998, Les petites villes et la métropolisation, in RENARD J. et LABORIE J.-P. (dir.), *Bourgs et petites villes*, Toulouse, PUM.

15 - Cf. les appels à projets de la DIACT : pôle d'excellence rurale, coopération métropolitaine

- LABORIE J.-P. *et alii*, 2003, *Les petites villes industrielles du Sud-Ouest français*, Rapport INTERREG CIRUS-CIEU.
- LANDEL P.-A., TEILLET P., 2003, *La place de la culture dans la recomposition des territoires : le cas des pays issus de la loi Voynet*, Observatoire des politiques culturelles.
- LEFEBVRE A., SIBERTIN-BLANC M., 2006, *Guide des politiques culturelles des petites villes*, APVF-OPC, Dexia Editions, 254 p.
- LUCCHINI F., 2002, *La culture au service des villes*, Paris, Anthropos, 266 p.
- MULLER P., 2003, *Les politiques publiques*, PUF, QSJ, 5^e éd., 127 p.
- NÉGRIER E., 1993, Montpellier : une politique culturelle entre décentralisation et compétitions urbaines, in BIANCHINI F. et PARKINSON M., *Cultural policy and urban regeneration. The West European experience*, Manchester University Press.
- SAEZ G., 2005, L'action publique culturelle et la transition territoriale du système politique, in FAURE A. et DAVILLET A.C. (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, p. 229-250.
- SIBERTIN-BLANC M., 2004, Initiatives culturelles municipales et structuration de l'espace métropolitain toulousain, in AUGUSTIN J.P., LEFEBVRE A. (dir.), *Perspectives territoriales pour la culture*, Bordeaux, Éditions de la MSH d'Aquitaine, p. 107-131.
- SIBERTIN-BLANC M., ZULIANI J.M., 2004, Les petites villes industrielles du Grand Sud-Ouest français face à la diffusion des activités de services : vers un fonctionnement normal de villes ?, *Sud-Ouest Européen*, n°17, p. 97-110.

Adresse de l'auteur :

UMR CNRS LISST-CIEU
Université de Toulouse Le-
Mirail
E.mail : sibertin@univ-tlse2.fr