

# VILLES ET CULTURE : UN GOUVERNEMENT PAR LA COOPÉRATION

**L**E TEMPS N'EST PLUS où les quotidiens et les magazines présentaient une maigre rubrique « Arts » où officiaient des critiques qui rendaient compte de la dernière mise en scène, de la dernière exposition ou du dernier concert offerts au public *parisien*. On s'est, depuis, avisé qu'il pouvait exister aussi une vie artistique dans ce que l'on n'ose plus appeler la province depuis que Malraux en a banni le mot et, pourrait-on dire, depuis que la décentralisation a banni la chose. A mesure que se structurait l'action publique culturelle, articles et reportages de mieux en mieux informés se sont multipliés. Les villes existent aussi par leur politique culturelle. Le signe le plus significatif de ces nouveaux galons médiatiques, les *palmarès* qu'on a vus fleurir dans quelques magazines nationaux, nous avertit également que l'action culturelle transforme le paysage urbain et l'inscrit dans une compétition inter-villes généralisée<sup>1</sup>.

A cette présence de la question de l'action culturelle publique dans les médias font écho quelques essais retentissants écrits par des intellectuels influents, comme Alain Finkielkraut<sup>2</sup>, ou par de vrais savants descendus dans l'arène, comme Marc Fumaroli<sup>3</sup>, ou encore par de hauts fonctionnaires soudain saisis par le doute, comme Michel Schneider<sup>4</sup>. Malgré leurs perspectives différentes, ils semblent tous les trois mettre

1. Franco Bianchini, Michael Parkinson, *Cultural Policy and Urban Regeneration. The West European Experience*, Manchester University Press, 1993.

2. Alain Finkielkraut, *La Défaite de la pensée*, Paris, Gallimard, 1987.

3. Marc Fumaroli, *L'État culturel, essai sur une religion moderne*, Paris, Éd. de Fallois, 1991.

4. Michel Schneider, *La Comédie de la culture*, Paris, Éd. du Seuil, 1993.

en accusation l'État, un *État culturel* colonisé par la modeste administration centrale qu'est le ministère de la Culture.

Faut-il mettre ce paradoxe au compte de ce mal culturel qu'est le parisianisme ? En même temps que les uns applaudissent aux succès des villes, que leur statut de centres de gestion culturelle est enfin reconnu, les autres dénoncent l'impérialisme de l'État, sa dérive dangereuse à l'égard de la démocratie et périlleuse à l'égard de la *vraie* culture. Marc Fumaroli regrette par exemple que la gangrène ait gagné nos bonnes villes de province qui n'auraient jamais dû s'éloigner, comme sous la III<sup>e</sup> République, d'une vie culturelle dont les opérettes étaient le plus beau fleuron. Aux lectures accusatrices, comme à celles qui voient en chaque ville une nouvelle Florence ou un nouveau Weimar, on ne devrait pas seulement opposer leur mauvaise information. Elles réactivent une figure familière de la lutte pour la légitimité culturelle, où s'affrontent dans des échanges discursifs bien rodés les positions des acteurs, les uns glissant vers une marginalité mal supportée, les autres s'installant avec quelque arrogance au centre du dispositif. On laissera ici ce *topos* sociologique et ses gloses pour chercher dans la structure de la politique culturelle des villes une manière de résoudre le paradoxe.

L'élaboration des politiques culturelles des villes obéit aujourd'hui à des principes d'action publique que le développement de tendances lourdes a profondément recomposés. La décentralisation, la professionnalisation des personnels et la conscience d'inscrire les villes dans un espace compétitif internationalisé produisent des comportements et des représentations nouvelles de l'action publique. C'est, nous semble-t-il, du cœur de cette recomposition qu'ont émergé les formes institutionnelles et les modalités de fonctionnement d'un véritable *système de coopération*. Après en avoir exposé succinctement l'économie générale, nous en donnerons une illustration en présentant les stratégies suivies par deux villes particulièrement représentatives, Montpellier et Grenoble.

## L'ACTION PUBLIQUE CULTURELLE COMME SYSTÈME DE COOPÉRATION

Vue du Palais-Royal, la décentralisation de 1982-1983 pourrait passer pour une très modeste affaire. Si l'on s'en tient au seul critère juridique du transfert des compétences, le bilan est mince. Peu de compétences ont changé de titulaire. La responsabilité que le département se voit reconnaître en matière d'archives n'était pas de nature à susciter un vaste

débat. Celle que cette même collectivité assume dans le domaine de la lecture publique, avec le transfert des bibliothèques centrales de prêt, est plus considérable ; il s'est effectué très prudemment par des étapes qui ont permis à la Direction du livre et de la lecture de procéder à une « mise à niveau » sur le plan financier.

L'essentiel est ailleurs. Il est dans le souci constant du ministère de la Culture et de ses partenaires locaux de s'entendre autour d'une sorte de pédagogie de la responsabilité partagée, d'utiliser au mieux les espaces de liberté ouverts par le nouvel esprit de décentralisation, qu'il y ait ou non transfert de compétences. D'une part, l'administration centrale éprouve la nécessité de redéfinir son rôle et de mieux légitimer son intervention ; d'autre part, les collectivités territoriales apprennent ou inventent les conditions d'un dialogue plus harmonieux entre elles et avec l'État.

En l'absence de blocs distincts de compétences, les collectivités locales pouvaient tout aussi bien se lancer dans une concurrence effrénée entre elles que limiter leur effort au strict minimum. Il n'en a rien été. Si la compétition règne, elle est tempérée par la nécessité de nouer des alliances et, au bout du compte, elle n'est pas dommageable à l'irrigation culturelle du territoire. On ne peut même pas soutenir, exception

111

### Évolution des dépenses culturelles publiques

	1978		1982		1984		1990	
	%	Milliard	%	Milliard	%	Milliard	%	
<b>État</b>	<b>51,5</b>	<b>10,5</b>	<b>47,6</b>	<b>14</b>	<b>43,3</b>	<b>18,3</b>	<b>38,2</b>	
Ministère de la Culture	22,5	6	27,2	8,03	24,9	10,5	21,9	
Autres administrations	29	4,5	20,4	5,97	18,4	7,8	16,3	
<b>Collectivités locales</b>	<b>48,5</b>	<b>11,5</b>	<b>52,4</b>	<b>18,3</b>	<b>56,7</b>	<b>29,7</b>	<b>61,8</b>	
Communes	42,3	10	45,2	16,06	49,8	24,4	50,8	
Départements	5,3	1,3	6,3	1,70	5,3	4,1	8,5	
Régions	0,9	0,2	0,9	0,53	1,6	1,2	2,5	
<b>Ensemble des Administ. publiques</b>	<b>100</b>	<b>22</b>	<b>100</b>	<b>32,3</b>	<b>100</b>	<b>48</b>	<b>100</b>	

SOURCE : Développement culturel, DEP, 1994.

faite de quelques surenchères spectaculaires, qu'elle a été ruineuse. Les chiffres apportent un premier éclairage : les ressources publiques en faveur de la culture ont progressé aux trois échelons territoriaux d'une manière modérée et progressive. C'est le signe d'une tendance de long terme plutôt que d'emballement.

Mais ne dirait-on pas aussi que ces chiffres signent un fléchissement du rôle de l'État ? De quel poids pèsent les administrations centrales si leur participation aux dépenses culturelles n'atteint pas 40 % ? Est-il juste de parler d'*État culturel* quand on remarque, sur le tableau précédent, que le ministère de la Culture participe à l'effort culturel à hauteur de 21,9 %, dont la moitié est affectée à la seule ville de Paris ?

112 Comprendre l'action publique culturelle, c'est renoncer au confort intellectuel du paradigme centre/périphérie longtemps à l'honneur, comme c'est nuancer celui du gouvernement local. On ne rendra pas compte des politiques publiques territoriales en les enfermant dans le schéma étroit du principe de localité, ou en les rabattant sur le seul jeu des acteurs locaux. Le regard de l'analyste ne peut plus distinguer aussi aisément entre les niveaux de l'action publique : il doit les embrasser tous ensemble pour mieux les saisir dans leurs interdépendances et insister sur leurs articulations. Ce qu'il doit rendre intelligible, c'est la constitution d'un *espace des politiques publiques*, espace polycentrique, rendu encore plus complexe par l'étirement qu'il subit du fait de la montée en puissance des politiques communautaires et du jeu d'intérêts privés<sup>1</sup>. Deux notions liées entre elles aident à la compréhension du mode de fonctionnement du système et de sa régulation.

Du point de vue fonctionnel, la *voie contractuelle* qui a été préférée à une décentralisation classique souligne l'importance des modalités de formation d'un accord des volontés. Il faut rappeler ici qu'elle avait déjà fait ses preuves dans le domaine culturel avant même de se généraliser dans la plupart des secteurs de l'intervention publique. La politique des centres dramatiques nationaux installés dans quelques grandes villes depuis 1946, celle des maisons de la culture et des autres établissements d'action culturelle depuis 1962, celle des *Chartes* mises en œuvre par Michel Guy à partir de 1974, ont fait appel à des conventions passées entre l'État et les collectivités locales sans qu'on ait eu besoin de recourir à l'intervention législative.

---

1. Cf. Gerry Stoker, Karen Mossberger, « Urban Regime Theory in Comparative Perspective », *Government and Policy*, 12, mai 1994, p. 155-212.

L'expérience acquise au cours de ces expériences de *cogestion* a été mobilisée depuis le début des années quatre-vingt pour aboutir à ce que l'on pourrait appeler une *coproduction* des politiques culturelles. On comprend mieux alors l'importance accordée à la question des conventions culturelles passées entre le ministère et différents types de collectivités, ou avec des regroupements de collectivités qui sont eux-mêmes d'essence contractuelle, comme les systèmes intercommunaux, par exemple. De même, on voit mieux pourquoi les conventions, puis les contrats de plan État-régions ont fourni le substrat à partir duquel s'est organisé le développement culturel des régions.

En terme de régulation de la politique culturelle, c'est sur la notion de *coopération* et les formes de coordination entre acteurs qu'il faut désormais porter l'attention<sup>1</sup>. La capacité à agir, comme la qualité des actions menées sur le plan technique (les équipements), artistique (les œuvres) et social (la rencontre avec les publics) dépendent de la qualité des politiques de coopération. Celles-ci présentent plusieurs dimensions. Si on l'envisage du point de vue de l'État, la coopération consiste à organiser les relations entre différents partenaires publics (et privés) de l'action culturelle, qui acceptent, en dépit de leur inégalité et de leurs intérêts opposés, de partager un projet commun. Il s'agit ici de convaincre et de conseiller, tâches qui incombent à l'administration centrale tout autant qu'aux Directions régionales des affaires culturelles dont la déconcentration a accru les pouvoirs, au point qu'elles sont devenues les « ensembliers » de la politique culturelle. Fonction centrale ou déconcentrée, la coopération permet de définir des règles du jeu acceptées par tous ; elle établit les rapprochements nécessaires entre les initiatives des uns et des autres ; elle évite une certaine dispersion à la multitude de projets que lancent les collectivités tout en respectant la diversité des choix artistiques.

Si on la juge du point de vue des villes, la coopération est une sorte de régime urbain ou encore une structure de gouvernance qui repose sur des coalitions au sein desquelles l'échange politique présente des caractères particuliers. Elle est d'abord la capacité locale de mobiliser des acteurs extra-locaux et de les amener à accepter de collaborer au développement d'institutions qui ne prennent sens que dans la vie urbaine. L'État, les régions, les départements participent ainsi à des projets de

---

1. La notion est amplement analysée dans les actes du colloque de Grenoble : *Coopération des collectivités publiques et action culturelle*, Paris, La Documentation française, 1989.

villes, puisque les villes bénéficient de cette mise en cohérence. La capacité des villes à créer de tels régimes urbains de coopération est un bon indicateur de performance : la mobilisation d'une architecture gouvernementale complexe différencie les villes entre elles, et les hiérarchise.

Dans la perspective de la décentralisation et de ses multiples acteurs, la coopération est un système de gestion des politiques publiques qui tient compte du polycentrisme des lieux de décision dans la société politique moderne. Elle laisse s'exprimer le pluralisme culturel et une revendication à l'expression culturelle légitime généralisée, en les régulant par deux normes fondamentales : la confrontation à des exigences minimales de cohésion, la reconnaissance, au sein de la pluralité, d'exigences minimales de qualité. Ce que Jacques Donzelot appelle un *État animateur*<sup>1</sup>, c'est précisément un État qui organise une subsidiarité de fait entre les divers échelons de responsabilité publique sans perdre de vue quelques objectifs sociétaux, produit d'un processus de réduction des divergences et d'un système de représentation plus ou moins commun.

Les artistes et les autres professionnels de la culture, après une période d'inquiétude, ont adhéré à cette nouvelle architecture. Il leur a fallu d'abord balayer les références à la démocratisation culturelle en supplantant les associations locales et les militants qui s'en réclamaient. Ils ont engagé une dure bataille pour les évincer des instances de gestion des principales institutions, pour déconsidérer les parlements culturels locaux. Ils ont ensuite rapidement compris qu'une implication sans réserve au système de coopération leur livrait la clé d'une belle augmentation du volume de l'offre culturelle<sup>2</sup>. Professionnels et créateurs ont imposé un rôle d'opérateurs dans un système de coopération qu'ils ont contribué à façonner à partir de leurs registres d'action. En effet, opérateurs de coopération, ils le sont à double titre. D'abord, parce que l'attitude de coopération, si l'on suit l'analyse de Becker, est nécessaire au fonctionnement des formes particulières de la division du travail culturel sur le plan national et international, qu'il appelle des *mondes de l'art*<sup>3</sup> ; ensuite, parce qu'ils ont su mobiliser pour leurs besoins de finan-

1. Jacques Donzelot, Philippe Estèbe, *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Éd. du Seuil, 1994.

2. Erhard Friedberg et Ph. Urfalino ont montré comment, au cours des années quatre-vingt, les professionnels ont pu étendre le catalogue des actions et services culturels face à des élus locaux qui, incapables de préciser des choix fermes et sans légitimité pour s'opposer aux demandes, s'engageaient dans une logique d'inflation de l'offre. Cf. *Le Jeu du catalogue*, Paris, La Documentation française, 1984.

3. Howard S. Becker, *Les Mondes de l'art*, Paris, Flammarion, 1988.

cement, dont on a souligné le caractère inflationniste<sup>1</sup>, des ressources d'origine différente. Dès lors que ces besoins excèdent les capacités d'une des collectivités sollicitée, elle n'a d'autre choix que de se tourner vers les autres collectivités avec lesquelles, par le mécanisme des financements croisés, elle créera une sorte de fonds mutuel pour la culture. Concrètement, les professionnels organisent des tournées de prospection auprès de divers partenaires publics pour convaincre de l'intérêt de leur projet et boucler leur budget. Cette pratique les soustrait à une dépendance insupportable à l'égard des autorités publiques. Mais la liberté ainsi gagnée se heurte à deux limites. Il faut d'abord entrer dans le cercle restreint des créateurs et des gestionnaires professionnels dont l'activité nécessite de gros budgets. Cette légitimité obéit elle-même à des règles de construction précises, contrôlées par les divers mondes de l'art, eux-mêmes agrégés dans des systèmes de coopération plus vastes.

115

Si l'on est un peu familier des controverses idéologiques dont le domaine culturel est, par définition, l'inlassable pourvoyeur<sup>2</sup>, on ne peut que constater une contradiction entre l'état de la culture dont on vient de donner une idée approchée et la virulence des controverses qu'il suscite. A titre d'hypothèse, on pourrait évoquer ici une *sécession des élites*, des élites traditionnelles, qui pour des raisons multiples se trouvent en marge du cœur de la dynamique culturelle, c'est-à-dire à la fois loin des médias et des industries culturelles, loin des forces sociales qui revendiquent leur droit légitime à l'expression, loin des systèmes institutionnels qui organisent aujourd'hui la circulation des financements, des hommes et des œuvres. Le système de coopération sur lequel nous avons insisté s'est donné de nouveaux chefs de file dont ces élites sont exclues, et qui vivent mal cette marginalisation.

## DEUX SCÈNES, DEUX JEUX DE COOPÉRATION : MONTPELLIER ET GRENOBLE

L'analyse des régimes de coopération concrets que nous présentons maintenant s'inscrit dans la recomposition que l'on vient d'esquisser.

---

1. Cf. William Baumol, William J. Bowen, *Performing Arts : The Economic Dilemma, The Twentieth Century Fund*, Cambridge, MIT Press, 1966. Xavier Dupuis a « corrigé » la loi de Baumol en rendant la compétition des artistes pour la qualité responsable de l'inflation de l'offre et de ses coûts.

2. Voir la thèse de Vincent Dubois, *La Culture comme catégorie d'action publique. Genèses et mises en forme d'une politique*, thèse de science politique, Lyon, université Lumière, 1994.

Ceux de Grenoble et Montpellier en concentrent les caractéristiques essentielles. Les contraintes différentes auxquels ils sont soumis leur confèrent cependant une identité particulière. A Grenoble, il s'agit de maintenir un équilibre entre des références à la continuité profondément intériorisée qui orientent le consensus sur les modalités de préservation du capital culturel local, de préserver le statut de la ville tel qu'il est défini dans la hiérarchie régionale, tout en préparant à une compétition inéluctable. A Montpellier, le volontarisme culturel semble plus instrumental et c'est autour de la construction d'une nouvelle image de la ville que sont investies les ressources symboliques, matérielles et humaines, dont le rapport au principe de localité reste problématique.

### *La stratégie d'innovation de Montpellier*

116 « Passer du désert culturel au statut de métropole », le thème de la campagne électorale victorieuse de Georges Frèche en 1977 indique bien l'ambition. Si la métaphore est excessive, elle révèle un volontarisme qui ne s'est pas démenti. Elle signale aussi tout le problème : il faut importer les produits et producteurs culturels qui manquent à la ville. Ainsi le chorégraphe D. Bagouet est appelé à Montpellier en 1980, à charge pour le maire de négocier avec le ministère l'implantation d'une institution nouvelle, le Centre chorégraphique national. Le maire obtient également l'installation de Jérôme Savary dans un centre dramatique national déplacé de Béziers à la capitale régionale. La greffe ne prend pas et Savary quitte Montpellier ; c'est encore un artiste étranger à la ville qui lui succède. Le nouveau directeur de l'Opéra vient de Strasbourg. A son arrivée, il s'empresse de justifier son choix en comparant le dynamisme innovateur de Montpellier à l'essoufflement de l'Alsace. Il est là pour renouveler profondément les structures et la programmation de cet Opéra pour en faire « un des pôles lyriques du Sud, l'une des multiples personnifications de Montpellier, capitale de l'Europe du Sud ». Les grandes infrastructures nouvelles (la salle Zénith, l'Opéra-centre de congrès appelé Corum) manifestent ce goût de l'innovation ; elles obtiennent de substantielles subventions ministérielles.

Des produits nouveaux font l'objet de « coups » habiles dont la portée médiatique est considérable. La création du festival de danse contemporaine, décidé un an à peine après l'installation de Bagouet, sera pour le ministère la vitrine d'un art en pleine croissance, où s'illustrent particulièrement des talents français. Le maire le présente comme « un point focal en Europe, un carrefour d'ambassade et d'observation du monde chorégraphique ». Plus audacieuse et plus ample encore, la créa-



tion du festival de Radio-France à Montpellier bouleverse le paysage musical de la ville, car Montpellier ne peut être identifiée ni par une riche programmation ni par une personnalité musicale de premier plan<sup>1</sup>. Elle résulte des intérêts croisés du maire et de l'état-major de Radio-France, tout comme la profonde rénovation du musée Fabre coïncide avec une politique plus active de la Direction des musées de France.

Ces succès, largement commentés, assurent à Montpellier la notoriété qui lui faisait défaut dans un domaine où il faut désormais briller. S'ils étonnent par leur ampleur et leur caractère spectaculaire, ils résultent d'une stratégie de coopération organisée autour d'un système triangulé d'intérêts différents mais profondément convergents. Si le dynamisme des villes ôte le monopole de l'offre aux administrations centrales, si elles doivent négocier avec leurs partenaires locaux dans une certaine incertitude quant au contrôle des usages sociaux de la culture, il leur reste néanmoins le pouvoir de décerner des labels d'excellence. La compétence des experts ministériels à évaluer la qualité artistique n'est pas contestée. Mais, désormais, le ministère doit valoriser la politique culturelle des villes pour asseoir sa légitimité. Pour Montpellier, il ne saurait être question de se passer de ces labels d'État. Non seulement ils ouvrent droit à des ressources rares, mais surtout ils concourent à construire une image en adéquation parfaite avec les objectifs de développement local qui visent à affirmer cette excellence dans d'autres domaines : urbanisme de prestige avec les réalisations de l'architecte Bofill, tourisme avec le projet de Port-Marianne, industrie avec les pôles de développement de haute technologie liés à l'université. Dans une compétition inter-villes qui s'est accrue, les solutions tirées de la théorie des facteurs de localisation semblent appliquées à la lettre<sup>2</sup> : l'attraction d'un site est fonction d'une politique des aménités urbaines qui viennent renforcer d'autres facteurs de localisation des richesses – ressources universitaires, main-d'œuvre spécialisée, infrastructures de communication, tissu industriel. Les professionnels de la culture pourraient prendre ombrage de voir leur activité ainsi instrumentalisée, mais ils sont intéressés à un double titre à cette coopération. D'une part, elle éloigne la hantise du provincialisme, composé hétéroclite de peur des

117

1. Emmanuel Négrier, *Une manifestation musicale au miroir de la ville. Le festival de Radio-France et (de) Montpellier*, Montpellier, CEPÉL, 1994.

2. Elle est exposée en détail dans l'ouvrage du GIP Reclus, dirigé à Montpellier par Roger Brunet, qui vient là renforcer une stratégie d'intellectualisation du local, à laquelle collaborent de nombreux universitaires. Cf. *Montpellier-Europole*, Montpellier, GIP Reclus, 1988.

pressions politiques attentatoires à la liberté de création, de concurrence avec des artistes locaux plus dociles ; d'autre part, elle offre un champ de manœuvre quasi vierge.

La coopération avec l'État se révélera d'autant plus étroite que les clivages politiques avec la Région se sont approfondis après l'élection de Jacques Blanc en 1986. Rapidement, la Région revoit la plupart de ses engagements de politique culturelle à Montpellier. Elle les analyse comme le moyen de doter Montpellier d'une image culturelle à peu de frais, et sans que le principe du « légitime retour » soit respecté. Quoiqu'ils appartiennent au même parti, le maire de Montpellier et le président du conseil général éprouvent une difficulté certaine à collaborer. L'enjeu ici est intra-organisationnel : il vise le contrôle politique du Parti socialiste dans le département, la désignation de la tête de liste pour les élections régionales de 1992. Au nom d'un équilibre bien compris et d'arguments d'aménagement du territoire, le président Saumade estime que le rôle du conseil général est de limiter l'expansionnisme métropolitain afin d'éviter à l'arrière-pays le sort des périphéries pauvres. Cela signifie que le monopole de Montpellier doit être atténué par des initiatives spécifiques du conseil général. Le festival « Le printemps des comédiens », qui se déroule en même temps que le festival de danse contemporaine, est la manifestation de cette indépendance.

Si dans son système de gestion urbaine le maire n'a pu mobiliser à son profit toutes les instances de coopération verticale disponibles, la création d'un district lui permet de puiser dans les ressources de la coopération horizontale une sorte de substitut. C'est en 1988 que la participation du conseil régional aux grands projets montpelliérains s'affaïsse, passant de 18 % à quelque 2 %. La même année, celle du district qui était de 7 % passe à 24 %, celle du conseil général restant très faible. L'équilibre est rétabli.

### *La stratégie de capitalisation à Grenoble*

La collaboration entre la ville de Grenoble et le ministère de la Culture est de longue date une priorité pour les deux partenaires. Trop ancrée dans l'histoire des politiques culturelles en France, trop complexe et trop nécessaire au fonctionnement d'une lourde infrastructure<sup>1</sup>, elle se déroule à l'abri des changements politiques nationaux ou locaux. En effet, la bonne qualité des relations a permis de créer une situation

---

1. Les dépenses culturelles de Grenoble atteignent 16 % du budget de la ville, et la dépense en francs par habitant est, avec 1 235 F, la première du pays.

urbaine exemplaire. Le « laboratoire grenoblois » est l'effet conjoint des volontés locales et du souhait des administrations centrales de donner un message *urbi et orbi*. Pour apparaître longtemps comme le premier de la classe et conserver un certain prestige, il faut gérer son effort culturel sur le long terme. Cela implique de s'appuyer sur une structure de coalition qui puisse résister au temps.

Les partenaires ont d'abord procédé à une accumulation locale de capital culturel, en unissant leurs efforts pour la réalisation d'institutions de référence. Les créations de la maison de la culture en 1968, du Centre dramatique national en 1977, du Centre national d'art contemporain en 1986 et du nouveau musée en 1993 ponctuent une longue période où maires et ministres successifs affichent la même bonne volonté. Dans leur registre d'actions et de représentations commun, une règle consiste à mettre la politique hors jeu. Cette règle obéit cependant à une logique politique précise. En 1983, contrairement aux déclarations d'indépendance agressives des nouveaux maires d'opposition (Nantes, Châlons-sur-Marne), Alain Carignon déclare assumer l'héritage des précédentes municipalités en totalité – sauf en ce qui concerne l'animation socio-culturelle qui, précisément, ne suppose aucune collaboration avec le ministre. Il y gagne une réputation d'homme politique raisonnable, d'homme de dialogue, qui lui permettra d'élargir sa majorité sur la gauche et de négocier heureusement deux importants dossiers qui contribueront à faire de la ville un « point focal » dans le domaine des arts plastiques (le Magasin, centre national d'art contemporain ; le musée d'intérêt national). De fait, la continuité est devenue en elle-même un lieu commun du discours de la ville et du ministère, l'opérateur du consensus.

Mais celui-ci suppose comme corollaire un ancrage local, territorialisation artistique inséparable – c'est la raison de son succès – d'une grande professionnalisation. Les chefs de file grenoblois, Georges Lavaudant pour le théâtre et Jean-Claude Gallotta pour la danse contemporaine, ont d'abord été reconnus par le public local, puis soutenus dans leur carrière par les élus au titre d'emblèmes de la ville. La règle selon laquelle c'est du milieu local que doit émerger l'élite des créateurs suppose que c'est à l'émergence de ces élites que sont commis les élus. L'échange est clair, mais un détour psychologique en atténue la perception : les créateurs locaux qui parviennent à la notoriété ont l'impression qu'ils « se sont faits par eux-mêmes ».

Ainsi leur indépendance est-elle préservée et leur statut complexe (identifiés par le public à la ville, reconnus par leurs pairs, porte-

drapeaux des partenaires publics) les met à l'abri. Cette situation entraîne une vive compétition intra-locale entre les prétendants à ce statut. Elle débouche sur un résultat inattendu pour ceux qui ne sont protégés ni par leur statut personnel de grand artiste ni par une profession puissante et qui ne sont soutenus que par des segments faibles du public. Ceux-là doivent au contraire manifester leur allégeance pour continuer de travailler dans un *deuxième cercle* local, financièrement alimenté par des montages déséquilibrés, plus lâches et moins ambitieux. Aux élections municipales de 1989, la plupart des directeurs de petits théâtres ont fait savoir leur sympathie pour le candidat-maire sortant. En enfreignant une règle de réserve prudente, bien observée depuis 1965, ils ont mis à nu cette dépendance sur quoi repose la gestion locale quand elle n'est pas principalement gouvernée par la coopération.

120

Mais la coalition a aussi un fondement intellectuel implicite. Il concerne l'orientation de la politique culturelle, les voies de sa recomposition. Sur cette orientation, il ne peut y avoir de conflit ou de rupture irrémédiable, cela risquerait de briser l'image d'exemplarité. Tout au plus, la dynamique locale fait surgir des situations auxquelles sont appliquées des solutions qui, bien diffusées et bien relayées, deviendront les nouvelles références de l'action culturelle. C'est là une manière de gérer l'image d'exemplarité et de créativité intellectuelle, voire théorique, de la ville<sup>1</sup>. Ainsi, le divorce entre les réseaux de l'animation et ceux de la création professionnelle au milieu des années soixante-dix, la primauté accordée aux créateurs au début des années quatre-vingt, le statut de l'art contemporain, le rôle dominant du patrimoine et des arts plastiques actuellement émergent comme problèmes locaux. Légère anticipation que les réseaux de coopération, les relais auprès du ministère, la qualité reconnue des professionnels grenoblois transforment en orientations généralisables.

Avec les partenaires régionaux et départementaux, la logique de coopération vise surtout à répartir le coût d'entretien et de renouvellement du capital culturel local en limitant le poids des contraintes institutionnelles. Le maire de Grenoble a résolu à sa manière une éventuelle divergence avec le conseil général : il en devient le président après les élections cantonales de 1985. Il a du même coup trouvé une solution momentanément satisfaisante aux difficultés de la coopération inter-

---

1. Grenoble est depuis 1984 un centre universitaire important de formation des cadres culturels territoriaux ; c'est également là que le ministère a choisi d'implanter l'Observatoire des politiques culturelles.

communale. A partir de 1988, les finances départementales sont progressivement mises à contribution pour le soutien des grandes institutions grenobloises. L'argument de service public de ces institutions à l'égard des publics non grenoblois, difficilement contestable, amène le conseil général à financer les grands équipements grenoblois selon une clé plus ou moins paritaire. Le Musée dauphinois, premier équipement de la ville pour sa fréquentation, a été transféré en totalité au conseil général. Si les élus de la minorité socialiste ont perçu ces opérations comme un prétexte pour une ville fort endettée de reporter ses charges sur une autre instance, la plupart des professionnels y ont vu une garantie de leurs financements. Les maires des communes de l'agglomération ont, quant à eux, été soulagés : l'inévitable débat sur la solidarité intercommunale en matière culturelle une nouvelle fois repoussé, ils ont mis à profit ce sursis pour *bétonner*, c'est-à-dire pour construire leurs propres équipements, élaborer leurs propres projets, en faisant valoir, argument tout aussi incontestable à leurs yeux d'élus, la contribution de l'action culturelle à l'identité de leurs villes.

121

La coopération avec le conseil régional, plus incertaine, souffre d'un malaise permanent, aggravé en 1991 par une rivalité pour le leadership lorsque Alain Carignon a voulu contester le rôle de Charles Millon comme tête de liste pour les élections régionales. Grenoble n'est pas une capitale régionale : cette dure réalité était encore supportable tant que Lyon paraissait assoupie et que le « modèle grenoblois » concentrait l'attention des milieux techno-scientifiques et culturels. L'institution de la région comme collectivité territoriale de plein exercice, le renouvellement d'élites intervenu avec Charles Millon et Michel Noir ont été l'occasion de déployer une intense activité pour faire de la troisième ville de France une métropole plus rayonnante. Les Grenoblois ont particulièrement mal vécu que le vice-président du conseil régional, chargé des affaires culturelles, cumule cette fonction avec celle d'adjoint au maire de Lyon, chargé des mêmes affaires culturelles.

Entrer en coopération sans jouer totalement le jeu régional, comme le font Annecy, Chambéry, Valence – villes plus modestes qui ont tout à y gagner –, n'est pas une perspective acceptable, imposer à Lyon une négociation à parts égales n'est plus tout à fait de saison. La difficulté a été contournée par l'invention institutionnelle du *réseau de villes*. La justification avancée repose sur le principe que Rhône-Alpes ne possédant pas d'unité géo-culturelle, elle ne peut combler ce handicap identitaire par pur volontarisme politique. La richesse de la région tient au contraire à la présence de nombreuses villes grandes et moyennes qui

doivent intensifier leurs relations. La commission chargée de ce dossier a fait remarquer que la nécessité d'un fonctionnement en réseau n'avait pas échappé aux professionnels qui, depuis quelques années déjà, se sont engagés dans la voie de la collaboration, dans les domaines du spectacle et des arts plastiques notamment. Ils ont déjà tracé une voie qui doit être encouragée par le conseil régional et *toutes* les villes, si elles ne veulent pas être marginalisées.

122 Les deux maires ont essayé de compenser leurs déboires régionaux en cultivant leurs relations parisiennes et en tirant le meilleur parti de leurs positions institutionnelles locales. Mais on a vu que ni les maires ni le ministre et son administration ne peuvent se laisser diriger par des choix exclusivement partisans. La solidité d'un système de coopération repose sur des codes de comportement et des attentes suffisamment partagées pour que tous les acteurs du champ – professionnels, artistes, groupements associatifs, organismes et personnalités qui participent à une communauté de politique culturelle – y trouvent leur raison d'être. La part d'invention locale consiste à orienter le système de coopération en construisant un projet commun qui joue sur la situation des acteurs les uns par rapport aux autres, leur permettant d'entrevoir des gains potentiels à partir d'une représentation commune de la situation.

Dans cette procédure d'échange, la capacité de créer des lieux de coordination selon une logique conventionnelle l'emporte sur les considérations hiérarchiques. L'administration centrale n'est plus en mesure d'imposer ni des nominations ni des orientations culturelles artistiques ou esthétiques. Si les grands équilibres entre les divers secteurs qui composent la politique culturelle sont respectés et si les priorités sur les questions d'intérêt national – celles de l'égalité d'accès aux biens culturels, leur répartition équitable sur le territoire ou, dans un autre registre, celle de la négociation avec les industries culturelles – ne sont pas contestées, c'est qu'ils structurent le système de coopération. On ne saurait donc parler ni d'un État culturel ni d'une revanche du local. L'espace commun d'action publique que fait émerger la coopération repose néanmoins sur des équilibres précaires. On peut imaginer qu'il est menacé par trois problèmes d'ordre différent. Sur le plan institutionnel, il lui faudra se connecter avec l'action de l'Union européenne qui s'apprête à investir le champ culturel en élaborant des politiques dont les fondements recouperont difficilement la tradition nationale de la France. En ce qui concerne la gestion culturelle de la société, les poli-

tiques actuelles opèrent une régulation des identifications des groupes sociaux par une sorte d'expansion indéfinie du principe du pluralisme culturel. Jusqu'où le nouvel universalisme culturel français, reconnaissable par son acceptation de la pluralité et l'esthétisation qu'il propose aux expressions des groupes sociaux, peut-il intégrer des revendications à la différence en restant lui-même ? A ces deux problèmes, il faut en ajouter un autre qui conditionne peut-être tout l'avenir du système. La coopération se déroule en effet dans une brume opaque où les citoyens, s'ils ont quelque exigence de participation démocratique, ne peuvent s'y retrouver. Interpellés en tant que consommateurs de culture, au mieux porteurs de revendications culturelles, ils ne saisissent pas les règles de fonctionnement de cette architecture complexe ; ils ne participent pas à son évaluation, ils ne savent plus à qui imputer les services publics qui leur sont offerts. Le régime politique de gouvernance que structure le principe de coopération cherche encore sa légitimité démocratique.

123

---

## R É S U M É

*Les politiques culturelles des villes se déploient aujourd'hui dans un espace d'action publique où interviennent des acteurs multiples, engagés dans des projets de coopération. Ces régimes de coopération sont, comme on le voit à travers les orientations de Montpellier et de Grenoble, des instruments de gouvernement qui peuvent avoir une certaine identité malgré un fonctionnement en rupture avec nos traditions politiques.*