
Du Département aux PETR : analyse des dynamiques culturelles en Haute-Garonne



Mickaël Martinez

Master 1 Urbanisme et Aménagement, parcours [Action locale et Projets de Territoire \(APTER\)](#), promotion 2018-2019

[Stage réalisé](#) au sein de la DGD Culture et Sports du Conseil départemental de la Haute-Garonne

[Maître de stage](#) : Aurélien Turc, directeur général adjoint Culture et Sports

[Enseignante encadrante](#) : Mariette Sibertin-Blanc, maître de conférences à l'Université Jean-Jaurès

Remerciements

Il y a beaucoup de remerciements que je pourrais faire. Malheureusement, je dois m'en tenir à l'essentiel afin de ne pas rallonger davantage ce mémoire qui comporte beaucoup de pages malgré mes efforts de réduction.

Tout d'abord, un grand merci à Monsieur Turc Aurélien pour m'avoir donné cette opportunité de faire ce stage au sein du Conseil départemental de Haute-Garonne. Je n'avais nullement prévu de faire un stage dans le domaine culturel quand je suis entré en Master 1, mais le cours donné sur l'action culturelle du Département m'aura convaincu avant la fin des 2h. Mon premier instinct fut le bon, car j'ai eu vraiment beaucoup de chance de faire ce stage au sein de cette structure, stage qui s'est révélé très instructif de façon générale, très formateur et riche professionnellement parlant, et intéressant tous les jours.

Un grand merci également à Madame Sibertin-Blanc Mariette, qui en plus de nous avoir fait découvrir l'aménagement du territoire par le prisme de la culture – et c'était passionnant – m'a accompagné durant tout ce stage par ses conseils, ses indications et ses réponses à mes multiples questions et angoisses. Le merci s'accompagne d'excuses pour le retard pris dans l'écriture du mémoire et le temps pris sur les vacances estivales. Ce fut en tout cas un accompagnement complet qui aura grandement participé à m'accomplir durant toute cette période et bien plus encore.

Un merci aussi à mes collègues de bureau pour leurs conseils et leur soutien de tous les jours et plus spécifiquement...

Merci à Aurélie qui m'aura beaucoup épaulé et dont la bienveillance a été très importante pour moi ! Il n'y a rien de mieux que des cafés partagés avec une collègue pour créer une amitié qui durera bien après ce stage (j'espère) !

Merci à Lisa également, son travail et notamment fut très utile pour le mien (et pas qu'un peu) et ses précieux conseils pour QGIS ont à coup sûr évité que je ne fasse passer mon ordi par la fenêtre. QGIS donne des sueurs froides, mais Lisa m'a épargné le pire !

Merci aussi à Nabilla. Même si on ne partageait pas le même bureau, les multiples conseils donnés m'ont beaucoup aidé professionnellement et personnellement parlant !

Merci à Frédéric Lafond et Romain Madoyan, les rencontrer professionnellement et les côtoyer au travail fut très enrichissant.

Enfin, merci à mes parents – maman, papa, Elisabeth – pour leur soutien de tous les jours qui comptent énormément. Sans eux, je ne serais pas là aujourd'hui.

Mais aussi un petit mot d'encouragement à tous ceux qui, comme moi, souffrent d'un trouble de l'attention ou de symptômes similaires : battez-vous avec vos armes, persistez malgré les obstacles et même si vous mettez plus de temps que les autres, continuez. La volonté peut venir à bout de beaucoup de choses, même de murs qui, à priori, vous paraissent insurmontables.

Liste des abréviations et acronymes

5CC : Communauté de Communes du Cœur et Côteaux du Comminges
AD : Archives Départementales
ADA : Association Départementale des Arts
ANPP : Association Nationale des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des Pays
AOC : Appellation d'Origine Contrôlée
AOP : Appellation d'Origine Protégée
CA : Communauté d'Agglomération
CC : Communauté de Communes
CCP : Commission Culture et Patrimoine
CESER : Conseil Economique Social et Environnemental Régional
CDT : Comité Départemental du Tourisme
CGEAC : Convention de Généralisation de l'Education Artistique et Culturelle
CGS : Cagire Garonne Salat
CIAP : Centre d'interprétation d'architecture et du patrimoine
CoPil : Commission de Pilotage
CoTech : Commission Technique
DAPC : Direction des Archives et du Patrimoine Culturel
DAVV : Direction des Arts Vivants et Visuels
DGD : Direction Générale Déléguée
DICSA : Direction des Interventions Culturelles, Sportives et Associatives
DRAC : Direction Régionale des Affaires Culturelles
EAC : Education Artistique et Culturelle
EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale
ETP : Equivalent Temps Plein
Fig. : Figure
GIP : Groupement d'Intérêt Public
Hab. : Habitant
INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
Km : Kilomètre
LOADT : loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement des Territoires
Loi CAP :
Loi MAPTAM : loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
Loi NOTRe : loi portant la nouvelle organisation territoriale de la République
Loi RCT : Loi de réforme des collectivités territoriales
MD31 : Médiathèque Départementale de la Haute-Garonne
PAH : Pays d'Art et d'Histoire
PETR : Pôle d'Equilibre Territorial et Rural
PRNP : Patrimoine Rural Non-Protégé
SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale

Sommaire

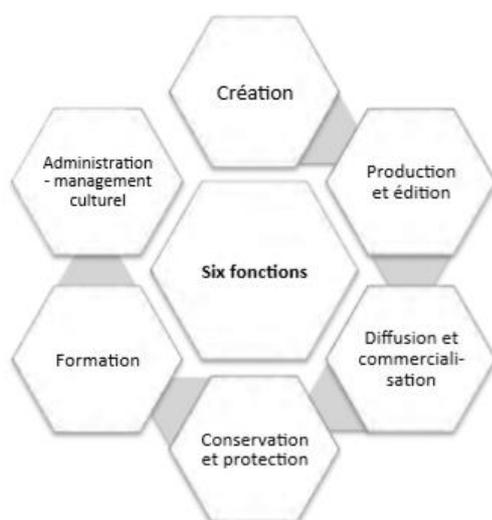
Introduction	6
PARTIE 1 – La politique culturelle de la Haute-Garonne dans un territoire très contrasté	9
I. La mosaïque territoriale haut-garonnaise	9
II. Un contexte législatif instable à l’origine de la recomposition territoriale	20
III. Les principales actions culturelles du département de la Haute-Garonne	23
PARTIE 2 – La territorialisation de l’action culturelle départementale	31
I. La territorialisation, un impératif pour lier complexité territoriale et politique culturelle	31
II. La Direction des Interventions Culturelles, Sportives et Associatives	34
III. La Médiathèque Départementale : la proximité territoriale	38
IV. La Direction des Archives et du Patrimoine Culturel : l’ancrage territorial	45
V. La Direction des Arts Vivants et Visuels : l’attractivité territoriale	50
VI. Une territorialisation en manque de dialogue territorial ?	54
PARTIE 3 - Les dynamiques culturelles par le prisme des PETR : 4 territoires pour 4 systèmes d’actions	60
I. Le projet culturel de territoire, un outil indispensable dans les dynamiques culturelles d’aujourd’hui	60
II. La nécessaire contextualisation	62
III. Le cœur de l’action culturelle	72
IV. La figure technique des Pays : gouvernance, partenariats et ingénierie culturelle	84
V. Regards croisés sur l’avenir culturel des territoires	94
VI. Pays ou intercommunalité : qui est le plus légitime dans le développement culturel ?	100
Conclusion générale	104
Bibliographie	106
Table des figures	108
Table des matières	109
Annexes	114

Introduction

La culture est : « l'ensemble des traits distinctifs, spirituels et matériels, intellectuels et affectifs, qui caractérisent une société ou un groupe social. Elle englobe, outre les arts et les lettres, les modes de vie, les façons de vivre-ensemble, les systèmes de valeurs, les traditions et les croyances. »¹

La culture, c'est un domaine vaste, car tout et tout le monde est finalement un produit culturel. Mais la culture, c'est aussi et surtout quelque chose qui n'est jamais fixe, qui est toujours en perpétuelle évolution, car tout ce qui lui est constitutif – énoncé dans cette phrase de l'UNESCO – évolue en permanence. La culture d'hier n'est pas celle d'aujourd'hui, et ne sera sans doute pas celle de demain. Ainsi, personne – humain, groupe, institution, Etat – ne peut se l'approprier, se l'arroger et décider seul de ce que c'est et de la manière dont elle doit être instruite. C'est sans doute pour cela – mais ne soyons pas utopistes, pour des raisons financières aussi – que la culture a toujours été une compétence partagée en France, avant même les lois de décentralisation.

Figure 1 : Les fonctions de culture



Source 1 : CESER Occitanie, « La territorialisation des politiques culturelles en Occitanie », 2017

La culture, même si elle a de grands domaines artistiques – arts plastiques, spectacle vivant, lecture publique, image et cinéma, patrimoine, etc – et de multiples fonctions (**Fig. 1**) ne fait sens sur un territoire que parce qu'elle est spécifique celui-ci, fruit d'interactions sociales et territoriales entre divers domaines qui n'ont pas toujours traits à la culture en tant que telle. La culture peut être liée à une pratique sur un territoire avec un équipement culturel spécifique, liée une tradition locale, à du patrimoine, à l'économie (métiers d'arts) mais aussi à l'environnement, au social, à l'éducation, etc... Ce qui justifie la multiplicité d'acteurs qui s'emparent, qu'ils soient institutionnels – Etat, collectivités, établissements publics, Union Européenne – ou privés – associations, entreprises, citoyens.

Ainsi, l'appropriation de la culture par les collectivités territoriales s'est faite de 3 façons :

- Par la décentralisation² politique, donc le transfert de compétences aux échelons territoriaux ;
- Par l'aménagement culturel du territoire pour une meilleure répartition de l'offre ;
- Conséquence directe de la décentralisation politique, par une implication financière et de gestion des collectivités territoriales dans le domaine culturel, entraînant sa diversification et son développement.

Dans le jeu de la décentralisation, les départements se sont saisis de la culture, au même titre que les autres collectivités, mais avec ses nuances et ses intérêts propres. D'un point de vue législatif, c'est le premier échelon à avoir reçu un transfert de compétence propre par la responsabilité des

¹ Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), 2002

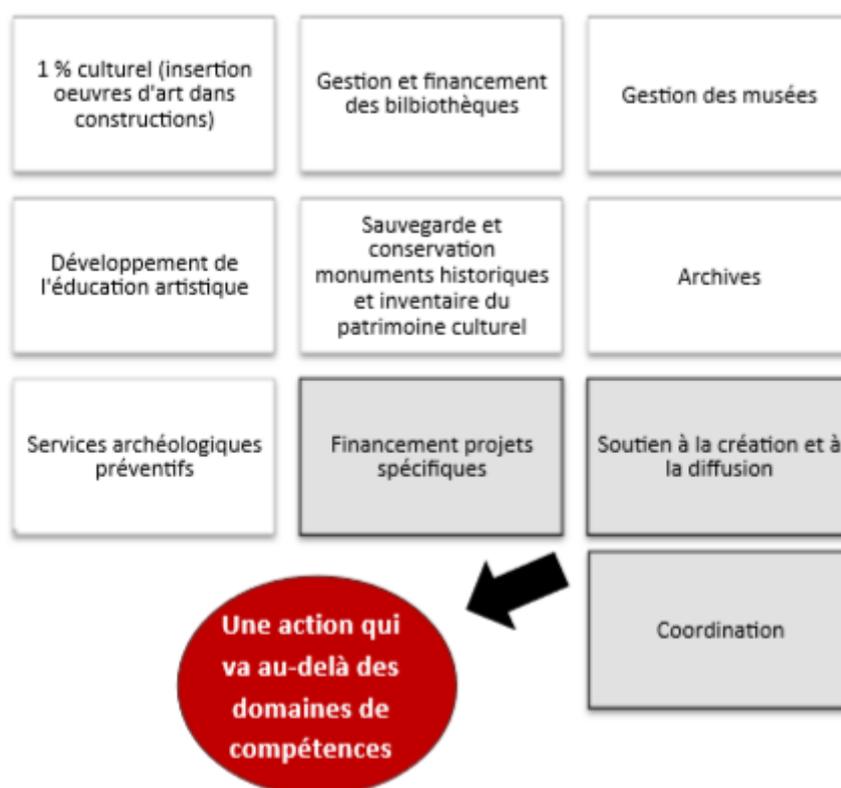
² « La décentralisation est un processus d'aménagement de l'État unitaire qui consiste à transférer des compétences administratives de l'État vers des entités (ou des collectivités) locales distinctes de lui. », <https://www.vie-publique.fr/>

bibliothèques départementales de prêts et des archives départementales en 1986, instaurant pour la première fois l'exclusivité de l'exercice de certaines fonctions issues de la compétence culturelle à une collectivité territoriale. 20 ans plus tard, en 2004, deux autres responsabilités culturelles incombent spécifiquement aux départements :

- La responsabilité d'établir des schémas de développement des enseignements artistiques, servant en outre à mettre en réseau les différents types d'établissements mais également développer de dispositifs de soutien à ces établissements et aux pratiques amateurs ;
- La prise en charge du patrimoine rural non-protégé³ (PNRP).

Figure 2 : Les différents types d'interventions culturelles des collectivités territoriales

Interventions des collectivités territoriales en matière de culture



Source 2 : CESER Occitanie, « La territorialisation des politiques culturelles en Occitanie », 2017

En 2016, la loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine, dite loi CAP⁴, institue dans son article 3 un « *service public de la culture* » où sont impliqués les départements à travers une feuille de route adressée aux collectivités territoriales. Diversité de la création et des expressions culturelles, actions d'Education Artistique et Culturelle (EAC) auprès des jeunes et publics spécifiques ou encore le développement des initiatives portées par les acteurs de la diversité territoriale et de l'égalité des territoires, entre autres, renforcent leur rôle dans l'action culturelle. Outre les actions de création, de diffusion ou encore de conservation, la culture est vectrice d'émancipation,

³ Conféré « Liste des abréviations » page 3

⁴ LOI n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine

d'esprit de citoyenneté, de vivre ensemble et de lien social, autant de valeurs défendues par les départements, notamment en Haute-Garonne.

L'action culturelle, cependant, ne vit pas en isolat. Elle s'inscrit dans des dynamiques territoriales, dans un besoin de faire société et de faire sens. Malgré tout, encore trop souvent, ces dynamiques sont ignorées, ou du moins, considérées de façon secondaire. La culture n'a pas de fin en soi, dira-t-on. Néanmoins, quel que soit la façon dont on la considère, l'action culturelle a de multiples impacts sur les publics, les territoires, les représentations ou encore les valeurs. Elle ne peut plus se faire dans une conception qui opposerait une culture « *légitime* » à une culture « *populaire* », ou, en tout cas, cette conception ne doit pas se faire au détriment des territoires. Elle doit se faire dans une politique culturelle stratégique, penser par et pour les territoires, pour répondre aux besoins exprimés comme à ceux qui ne le sont pas, pour devenir un ciment social des territoires et régénérer les liens entre les citoyens et entre les territoires.

Il y a une réelle prise de conscience, au niveau des élus comme des techniciens du Département, que ce qui fut fait longtemps en Haute-Garonne en termes d'action culturelle, à savoir une politique de guichet d'attribution des subventions, est déconnectée des réalités territoriales et ne fait plus sens du fait de la très grande diversité du territoire haut-garonnais. Cet aspect très descendant de sa politique culturelle est donc remis en cause. La réflexion qu'a engagé la nouvelle mandature s'est donc orientée au fil du temps vers une meilleure territorialisation de sa politique culturelle. Ainsi, le trame de ce mémoire est organisée autour de cette question : « *Dans un Département empreint d'un fort éclectisme territorial, quelles sont les dynamiques culturelles au prisme de l'échelon départemental et des PETR ?* »

Pour y répondre, cette analyse se fera en trois temps. Le premier consistera à analyser les contrastes du territoire haut-garonnais et sa politique culturelle dans un difficile contexte législatif (**Partie 1**), pour dans un second temps nous intéresser la territorialisation de l'action culturelle du Département de la Haute-Garonne (**Partie 2**), et nous terminerons enfin en tentant de déterminer les différents systèmes d'actions culturels à l'œuvre dans les Pôles d'Equilibre Territoriaux et Ruraux (PETR) (**Partie 3**).

PARTIE 1 – La politique culturelle de la Haute-Garonne dans un territoire très contrasté

La Haute-Garonne est loin d'être un territoire uniforme : de la métropole toulousaine aux petites communes dépeuplées des Pyrénées, du périurbain coincé entre les aires urbaines de Montauban et Toulouse à la petite ville de Saint-Gaudens qui polarise le Sud du territoire, des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale fusionnés en passant par les Pays territoires de projets... L'ensemble est vaste et aussi différent qu'on peut l'être. Parallèlement aux différentes inclinaisons géographiques qui font la Haute-Garonne, le territoire institutionnel a lui aussi beaucoup changé. Longtemps simple outil de déconcentration de l'Etat unitaire grâce à leur maillage territorial égal et puissant, le collectivité territoriale a bien évolué depuis les lois de décentralisation⁵ de Defferre⁶ et les premières délégations de compétences culturelles. Le Conseil départemental, qui était déjà actif sur le plan culturel, a décidé avec la nouvelle mandature (2015-2021) de se renforcer sur ce plan-là, intégrant la culture dans une politique territoriale globale. La Direction Générale Déléguée (DGD) Culture et Sports créée en 2015 voit ses services évolués, et petit à petit une nécessité apparaît : développer une stratégie culturelle cohérente, lisible et davantage territoriale. En effet, les départements voient régulièrement leur existence menacée, tantôt totalement sur tout le territoire, tantôt partiellement au profit des métropoles. Plus que jamais donc pour le département de la Haute-Garonne il y a une nécessité à avoir une politique culturelle en lien avec les territoires, tant pour faire sens dans ce rôle de solidarité territoriale que pour allier ce double rôle de stratégie et de proximité qui leur incombe dans le dialogue territorial.

I. La mosaïque territoriale haut-garonnaise

La Haute-Garonne est un territoire contrasté. Cette multiplicité des typologies de territoires, des contraintes géographiques ou encore des dynamiques institutionnelles nécessite d'être quelque peu brossée afin de comprendre la nécessité du rôle départemental dans son rôle de cohésion territoriale et d'une territorialisation de son action culturelle.

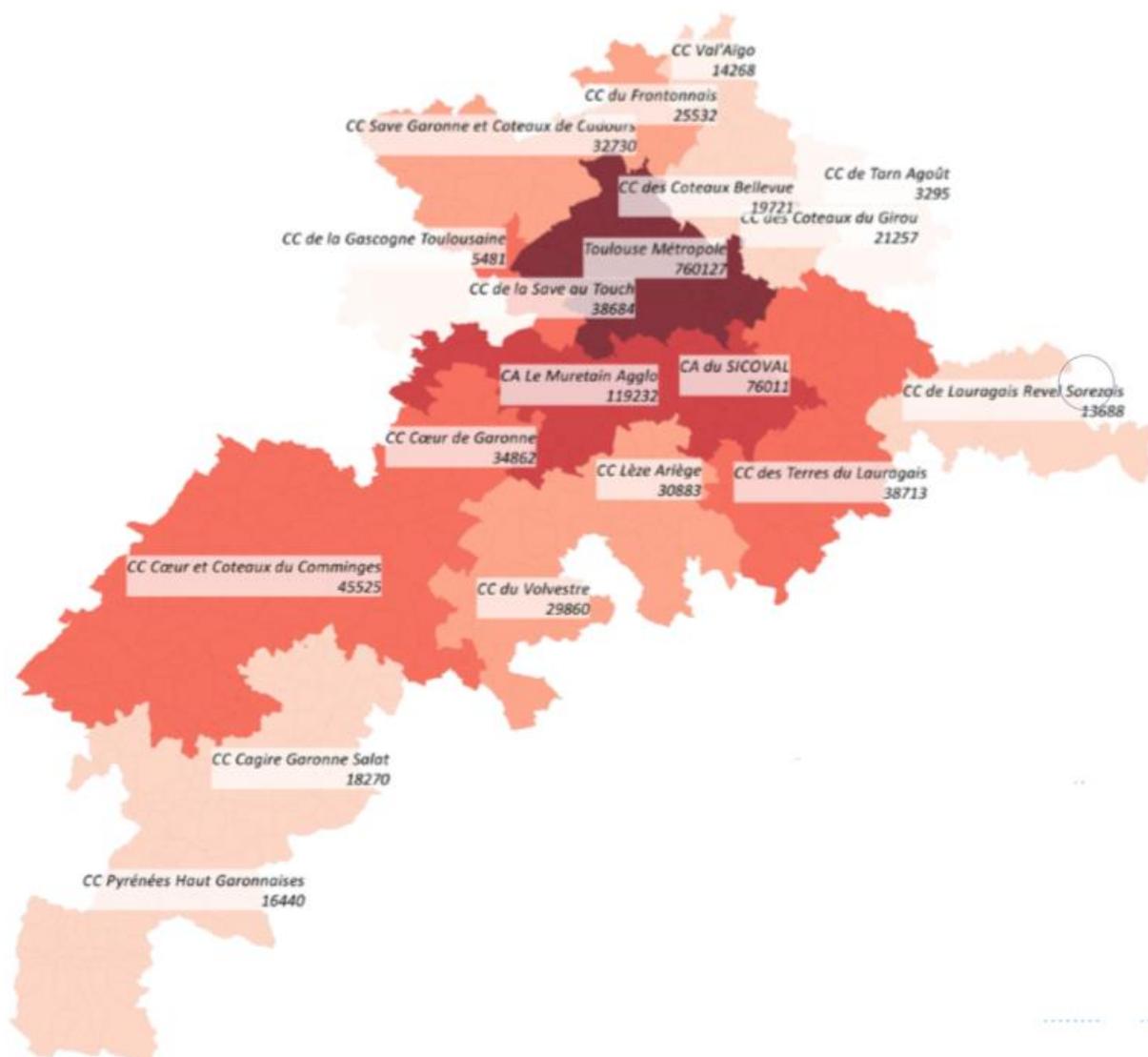
1. La Haute-Garonne, un territoire contrasté et multiple

Composée de 27 cantons, 4 Pole d'Equilibre Territoriaux et Ruraux (PETR) et 17 Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) dont 14 Communautés de Communes (CC), 2 Communautés d'Agglomération (CA) et 1 métropole, le tout couvrant un total de 589 communes, la carte institutionnelle du territoire est loin d'être simple, symbole du désormais très célèbre millefeuille territorial français qui s'apparente souvent à un serpent de mer sans fin.

⁵ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

⁶ Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation du 22 mai 1981 au 17 juillet 1984 puis Ministre d'Etat chargé du Plan et de l'Aménagement du Territoire du 17 juillet 1984 au 20 mars 1986

Figure 3 : Les EPCI et leur population en Haute-Garonne



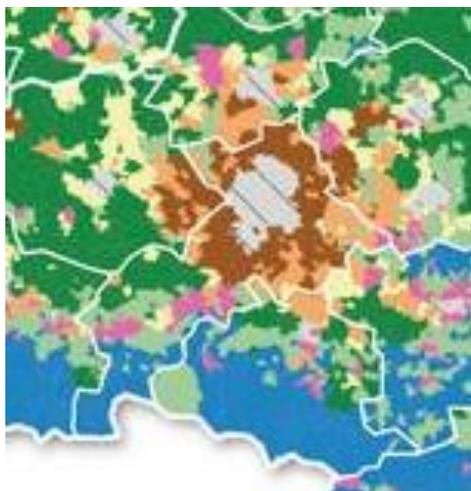
Source 3 : Mémoire "La politique culturelle en Haute-Garonne", Lisa Négrier, 2016

D'un point de vue socio-démographique, la Haute-Garonne est un territoire dynamique. Avec une population d'1 348 183 habitants en 2016⁷, le territoire a gagné environ 88 000 habitants en 5 ans. Si cela est dû en grande partie à la métropole toulousaine, cette augmentation bénéficie à l'ensemble du territoire départemental selon différents contrastes que nous verrons après. La Haute-Garonne est un territoire concentrant des jeunes et des actifs. Si l'on compare à la région Occitanie pour le dernier recensement en 2016, la part des 0-14 ans dans la population totale est légèrement supérieure avec 17,7% pour la Haute-Garonne et 16,8% pour la Région. Sans doute lié à la dynamique économique de Toulouse, la différence se creuse cependant au niveau des jeunes actifs, puisque les 15-29 ans représentent 21,4% de la population en Haute-Garonne (17% pour l'Occitanie) et les 30-44 ans pour 20,7% (18,1% pour l'Occitanie). De manière inversement proportionnelle, on compte donc moins de populations âgées en Haute-Garonne avec 21,1% de plus de 60 ans contre 26,3% dans le reste de

⁷ Recensement INSEE, 2016

l'Occitanie en moyenne. Néanmoins, l'ensemble de ces tendances sont très nuancées selon les territoires composant le Département.

Figure 4 : Extrait de la typologie des campagnes françaises - La Haute-Garonne



Source 4: Commissariat Général à l'Égalité des Territoires, 2018

Campagnes des villes, du littoral et des vallées urbanisées

- densifiées, en périphérie des villes, à très forte croissance résidentielle et à économie dynamique
- diffuses, en périphérie des villes, à croissance résidentielle et dynamique économique diversifiée
- densifiées, du littoral et des vallées, à forte croissance résidentielle et à forte économie présentielle

Campagnes agricoles et industrielles

- sous faible influence urbaine

Campagnes vieilles et à très faible densité

- à faibles revenus, économie présentielle et agricole
- à faibles revenus, croissance résidentielle, économie présentielle et touristique
- à faibles revenus, croissance résidentielle, économie présentielle et touristique, très fort éloignement des services d'usage courant

- hors champ (unités urbaines > 10 000 emplois)

Cette extrait de la carte sur la typologie des campagnes françaises est significative de la complexité géographique du territoire de la Haute-Garonne. Le territoire est loin de la forme en échiquier prit sur le modèle de Thouret lors de la Révolution française, accentuant la dissymétrie territoriale. Ainsi, la métropole toulousaine (**Fig.4, zone grisée**) au Nord du Département, très dynamique avec une zone d'emploi englobant 1 400 000 personnes environ pour 600 000 emplois proposés ⁸, crée un phénomène de périurbanisation important (**Fig.4, zones en marron foncé et marron clair**), plus ou moins variable selon la proximité avec la ville centre. Le Sud du territoire en revanche, est très essentiellement rural (**Fig.4, zones en vert foncé et vert clair**), avec des dynamiques moins liées au territoire métropolitain, ce qui est particulièrement vrai pour les territoires de montagne (**Fig.4, zone en bleu**) qui connaissent un fort éloignement des services liés à la topographie.

Du fait de dynamiques différentes, voire parfois totalement opposées, c'est pour ça que nous allons étudier brièvement les dynamiques géographiques des Communautés de Communes et d'Agglomération du territoire. Etant donné l'importante couverture territoriale des PETR en Haute-Garonne ainsi que du fait que cet échelon territorial est privilégié pour l'étude des dynamiques culturelles (Partie 3), nous passerons systématiquement par cette entrée pour évaluer les dynamiques territoriales à l'œuvre.

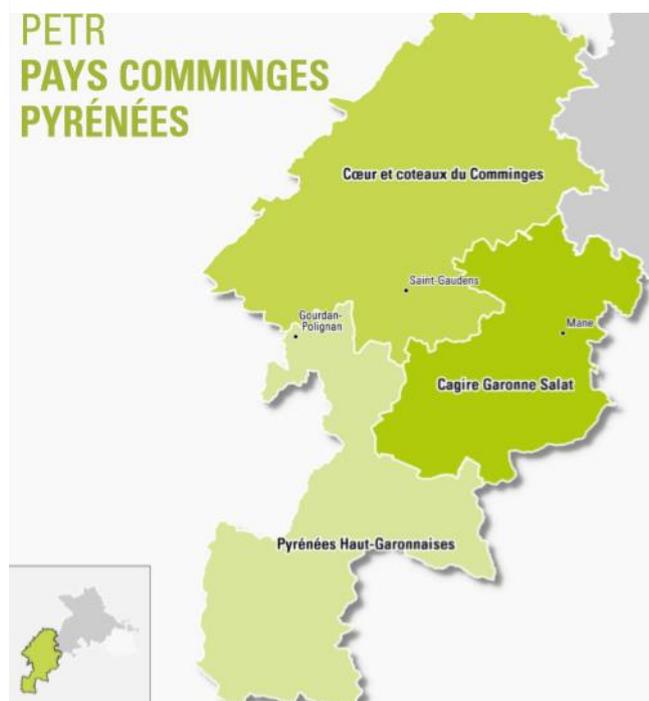
2. Le Pays Comminges Pyrénées, là où rural et montagnes règnent

Le PETR Comminges Pyrénées comporte 3 Communautés de Communes, la CC Pyrénées Hauts Garonnaises, la CC Cagire Garonne Salat (CC CGS), la CC Cœur et Coteaux du Comminges (5 CC). Territoire le plus au Sud du Département entre les Hautes-Pyrénées à l'Ouest, l'Ariège à l'Est et

⁸ Données INSEE, 2016

frontalier de l'Espagne au Sud, il est aussi le plus éloigné de la métropole et le plus rural, se caractérisant par une autonomie assez grande vis-à-vis de Toulouse, bénéficiant de l'influence de Saint-Gaudens située au cœur de la 5 CC. Composé 236 communes, soit plus d'1/3 des communes du Département, il est aussi le territoire avec la plus faible population avec 77 468 habitants⁹, associé à une très faible densité (36 hab./km²) du territoire qui va en diminuant vers le Sud et les Pyrénées.

Figure 5 : Le PETR Pays Comminges Pyrénées



Source 5 : haute-garonne.fr, 2019

Il est à noter cependant certaines dynamiques différenciées entre les 3 CC du PETR. En effet, la Communauté de Communes des Pyrénées Hauts-Garonnaises est un territoire de montagne composé de 77 communes. Il se caractérise par une très large domination des espaces naturels sur son territoire pour 83% des surfaces¹⁰ et agricoles (12%), fait unique en

Haute-Garonne, qui met en avant le caractère très faiblement urbanisé de ce territoire. Avec une densité de population de seulement 24 hab./km² et seulement 15 588 habitants en 2016, c'est aussi le seul du Département à perdre de la population (-4,7% de 2011 à 2016). La faible densité, la topographie montagneuses et l'éloignement des centres urbains implique un fort éloignement des services de tous types et une mobilité accrue. On est de surcroît dans un territoire très vieillissant avec une forte surreprésentation des personnes âgées et des très âgées (23,2% de 60 à 74 ans et 15,9% de plus de 75 ans) par rapport aux moyennes d'Occitanie (17,4% de 60 à 74 ans et 10,7% de plus de 75 ans). Cela se fait au détriment des populations jeunes, puisqu'il y a seulement 13,4% de 0-14 ans (avec un écart de 3,4 points par rapport à la région Occitanie) et 11,3% de 15-29 ans (contre 17% en

La croissance démographique est à la peine, avec un solde naturel déficitaire à peine compensé par le solde migratoire. En 2015 toujours selon l'INSEE, le ratio population / emploi était de 2,9 personnes pour 1 emploi, donc un territoire avec une économie résidentielle. Sa relative autonomie se retrouve dans ce taux puisque de l'ensemble des territoires du Département, c'est celui avec le ratio le population / emploi le moins élevé.

Figure 6 : La CC Pyrénées Hauts-Garonnaises



Source 6 : haute-garonne.fr, 2019

⁹ Données INSEE, 2016

¹⁰ IGN, 2012

Occitanie). En revanche, lié à son caractère montagneux c'est un territoire très touristique puisqu'il compte 9 000 lits en hébergements ainsi qu'environ 9 300 résidences secondaires¹¹. Cela est sans commune mesure avec ces deux Communautés de Communes voisines du 5CC et CGS, puisqu'elles comptent respectivement moins de 3 000 lits pour la première et moins de 1 000 lits pour la seconde, pour un peu plus de 2 000 résidences secondaires chacune.

Figure 7 : La CC Coeur et Côteaux de Comminges dite 5CC

Figure 8 : La CC Cagire Garonne Salat dite CGS



Source 7 : haute-garonne.fr, 2019



Source 8 : haute-garonne.fr, 2019

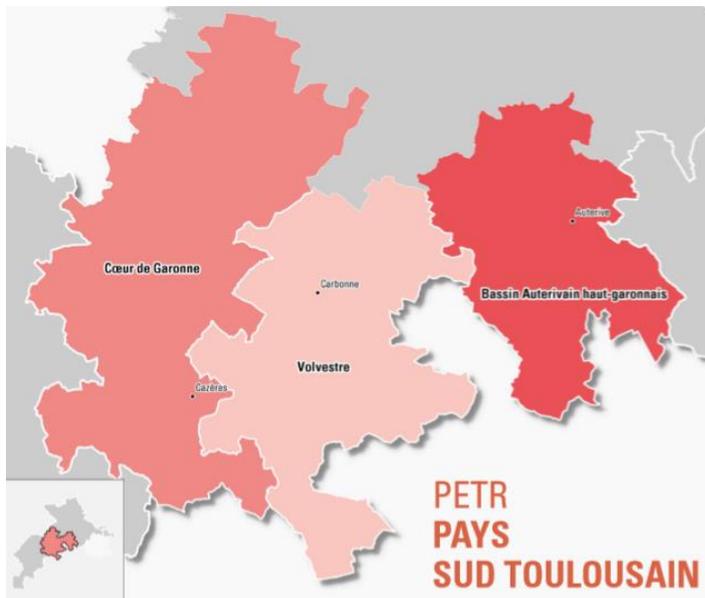
Les CC du 5CC et CGS sont dans des dynamiques davantage similaires à celle du PETR. Si on retrouve toujours une forte proportion d'espaces naturels notamment pour la CC CGS (54% selon l'IGN), la dominante agricole est renforcée. Les communes du Sud de la CC CGS sont classées elles aussi en zone montagne, comme pour la CC Pyrénées Hauts-Garonnaises. 17 764 habitants pour la CC CGS et 44 116 pour la 5 CC ¹², les deux territoires sont dans une dynamique démographique positive, due dans les deux cas au solde migratoire positif qui comble et dépasse le déficit en solde naturel.

¹¹ Haute-Garonne.fr, 2018

¹² Données INSEE, 2016

3. Le Pays Sud Toulousain, sujet d'une périurbanisation à différentes vitesses

Figure 9 : Le PETR Pays Sud Toulousain



Source 9: haute-garonne.fr, 2019

Ce territoire tampon entre la métropole toulousaine au Nord et le Pays Comminges Pyrénées au Sud est composé de 3 Communautés de Communes : la CC Cœur de Garonne, la CC du Volvestre et la CC du Bassin Auterivain. Le Pays, composé de 99 communes, compte 94 835 habitants¹³ pour une densité qui va du simple au double par rapport à son voisin du Sud avec 73 hab./km². Il est très dynamique démographiquement avec un taux d'évolution de la population de 7% dans une proportion d'1/3 dû au solde naturel et de 2/3 dus au solde migratoire.

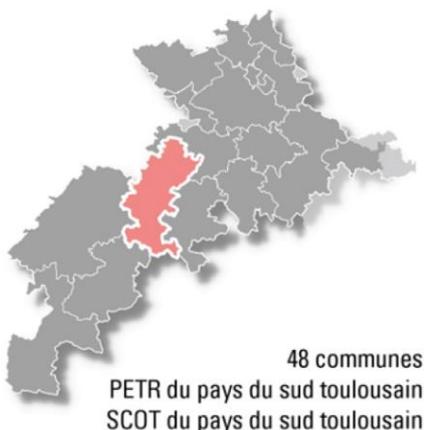
Nous sommes dans un territoire du périurbain, voire du périurbain éloigné pour les parties les proches du Comminges, mais qui se caractérise par une forte croissance du nombre de logement (9,3% entre 2011 et 2016 selon l'INSEE), mais c'est aussi des 4 PETR le territoire à l'économie la plus résidentielle avec un ratio d'1 emploi pour 4,3 habitants.

Les dynamiques de ces trois territoires sont assez similaires malgré quelques différences. La population totale de leurs territoires est voisine avec en 2016 selon l'INSEE 34 402 habitants pour la CC Cœur de Garonne, 29 571 habitants pour la CC du Volvestre et 30 862 habitants pour la CC du Bassin Auterivain. La seule différence notable est pour cette dernière qui a une densité proche des 100 hab./km², là où la CC Cœur de Garonne culmine à 60 hab./km² et la CC du Volvestre à 77 hab./km², signe que la CC du Bassin Auterivain est plus urbanisée que les deux autres.

Figure 10 : La CC Cœur de Garonne

Figure 11 : La CC du Bassin Auterivain

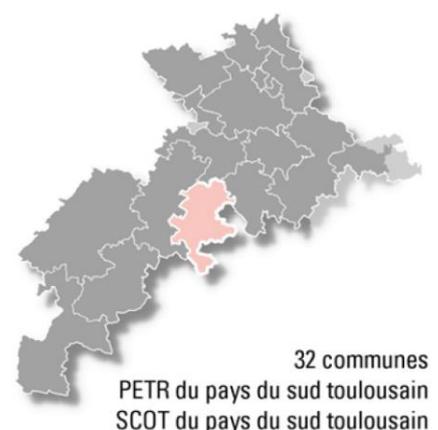
Figure 12 : La CC du Volvestre



Source 12 : haute-garonne.fr, 2019



Source 10 : haute-garonne.fr, 2019



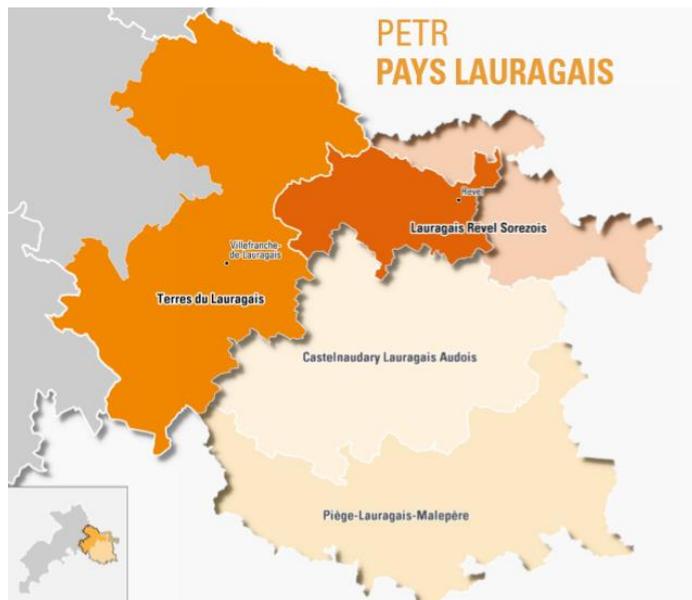
Source 11 : haute-garonne.fr, 2019

¹³ Données INSEE, 2016

Cela est lié à un phénomène de périurbanisation accru, comme le met en avant son taux d'évolution du nombre de logements (+11,5% en moyenne de 2011 à 2016 ¹⁴) plus élevé que celui de la CC du Volvestre (+9%) et bien plus élevé que celui de la CC Cœur de Garonne (+7,7%). Ces trois territoires sont donc influencés par des dynamiques similaires mais à des niveaux d'intensité différentes.

4. Le Lauragais, entre périurbain et rural

Figure 13 : Le Pays Lauragais



Le Pays Lauragais est le seul des 4 qui est transfrontalier. En effet, le territoire est composé de 3 Communautés de Communes dont 2 uniquement sont en Haute-Garonne : la CC Terres du Lauragais, frontalière avec la Communauté d'Agglomération du SICOVAL, et la CC du Lauragais Revel Sorezois, à cheval sur la Haute-Garonne, le Tarn et l'Aude. 2 autres CC, celle du Castelnaudary Lauragais Audois et celle du Piège Lauragais Malepère sont dans l'Aude.

Source 13 : haute-garonne.fr, 2019

Composé au total de 167 communes, ce territoire est très dynamique démographiquement parlant, comptant 101 555 habitants¹⁵ pour une densité moyenne de 53 hab./km² ainsi qu'un taux d'évolution de la population de 2011 à 2016 de 3,84%. Ces dynamiques sont cependant très différentes selon les Communautés de Communes, notamment entre celle en Haute-Garonne et celle dans l'Aude, ces dernières étant rurales contrairement aux deux autres qui s'inscrivent dans des dynamiques périurbaines, surtout pour la CC des Terres du Lauragais. La dynamique démographique vient essentiellement du solde migratoire, en moyenne 5 fois plus élevé que le solde naturel sur le territoire, signe d'une attractivité partagée entre familles et néo-ruraux. Impacté par la présence voisine métropolitaine qui concentre la majeure partie des activités, on est ici aussi sur un territoire avec une économie résidentielle (1 emploi pour 3,5 habitants en moyenne), avec un taux de croissance des logements de près de 8% de 2011 à 2016, donc relativement élevé.

¹⁴ Données INSEE, 2016

¹⁵ Données INSEE, 2016

Figure 14 : La CC du Lauragais Revel Sorezois



Source 14 : haute-garonne.fr, 2019

Figure 15 : La CC des Terres du Lauragais



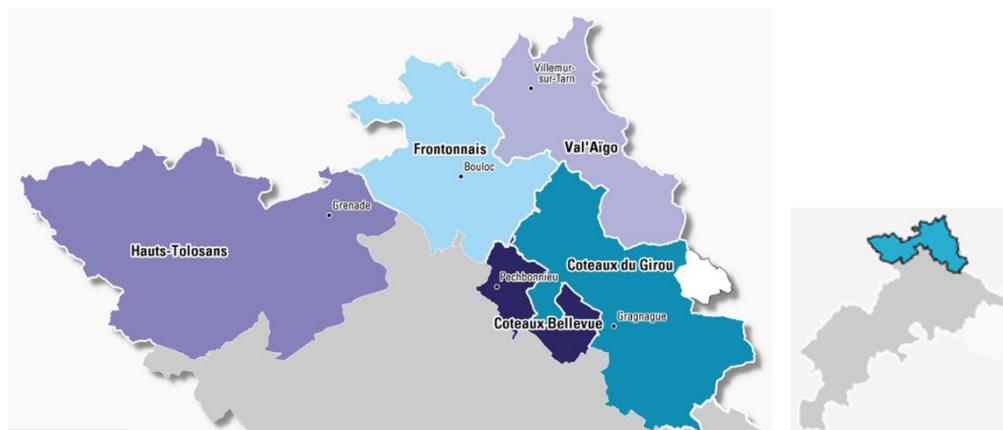
Source 15 : haute-garonne.fr, 2019

Comme on peut s'en douter, la proximité plus grande de la CC des Terres du Lauragais avec la métropole toulousaine la rend bien plus sensible au phénomène de périurbanisation que sa voisine du Lauragais Revel Sorezois. Avec une population de 38 545 habitants, la CC des Terres du Lauragais est porteuse d'une dynamique démographique deux fois plus importante (7,7% de croissance démographique entre 2011 et 2016)¹⁶ que pour la CC du Lauragais Revel Sorezois (+3,5%) qui compte 21 360 habitants en 2016. En effet, cette dernière est portée uniquement par un solde migratoire positif (+910 hab. entre 2011 et 2016) avec un son solde naturel négatif (-193 hab. sur la même période) tandis que la CC des Terres du Lauragais est dynamique sur les deux plans, pour 1/3 dû au solde naturel (+845 hab.) et 2/3 au solde migratoire (+1 896 hab.), Néanmoins, la différence en termes d'évolution du nombre de logements n'est pas aussi importante que l'on pourrait s'y attendre, avec un taux avoisinant les 10% pour la CC Terres du Lauragais et un taux de 7,6% pour la CC du Lauragais Revel Sorezois. Cela implique, de fait, deux dynamiques différentes : là où le territoire des Terres du Lauragais est porté par un phénomène de périurbanisation qui implique l'arrivée de familles et de néo-ruraux, le territoire du Lauragais Revel Sorezois est un territoire rural certes attractif, mais porté essentiellement par des néo-ruraux.

¹⁶ Données INSEE

5. Le Pays Tolosan, fortes dynamiques périurbaines

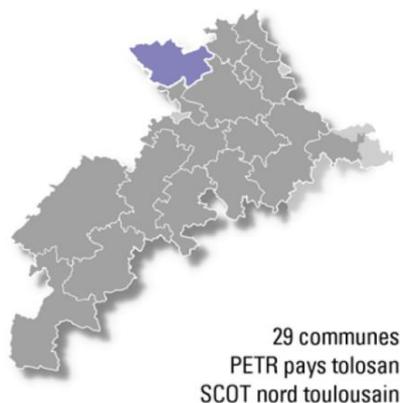
Figure 16 : Le PETR Pays Tolosan



Source 16 : haute-garonne.fr, 2019

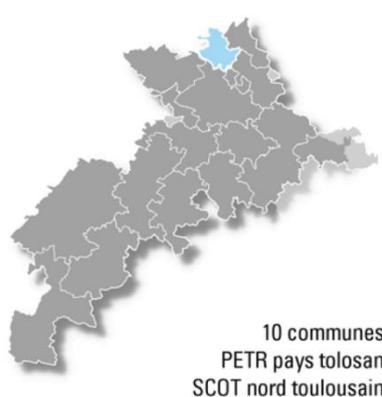
Ce territoire qui englobe toute la partie Nord du département de la Haute-Garonne est à la fois celui qui compte le moins de communes au nombre de 73, mais aussi celui qui compte le plus de Communautés de Communes à savoir les CC des Hauts-Tolosan, du Frontonnais, du Val'Aigo, des Coteaux du Girou et des Coteaux de Bellevue, toutes de taille très différentes. C'est également de tous les PETR du Département celui qui a la plus grande population au recensement de l'INSEE en 2016 avec 115 792 habitants, auquel s'adosse également le plus fort taux d'évolution de la population avec 9% entre 2011 et 2016¹⁷. Le ratio de croissance démographique entre solde naturel (+2 989 hab.) et migratoire (6 633 hab.) est toujours d'1/3 pour 2/3, comme pour le Sud Toulousain. De l'ensemble des Pays que nous avons vu, c'est celui qui connaît le phénomène de périurbanisation le plus intense, prit en étau entre la métropole toulousaine au Sud et l'agglomération de Montauban au Nord, dans le Tarn-et-Garonne. Le taux d'évolution du nombre de logements, queue de comète de ce phénomène, est également le plus élevé des PETR puisqu'avoisinant les 12,5% entre 2011 et 2016. Si les taux se révèlent parfois très différents d'une CC à l'autre, chacune d'elle connaît cependant une urbanisation assez diffuse.

Figure 7 : La CC des Hauts-Tolosan



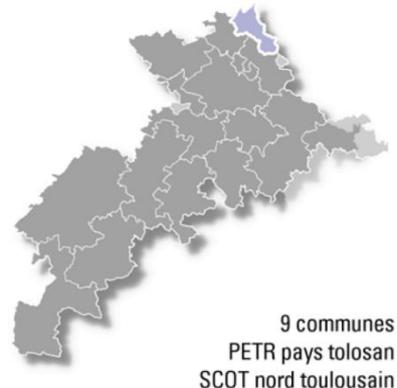
Source 19 : haute-garonne.fr, 2019

Figure 8 : La CC du Frontonnais



Source 18 : haute-garonne.fr, 2019

Figure 19 : La CC du Val'Aigo

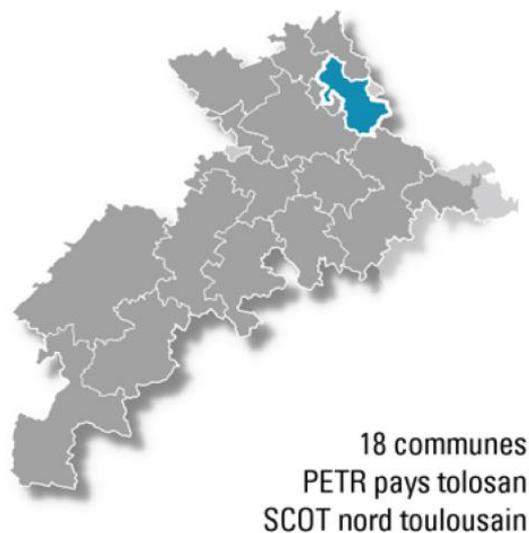


Source 17 : haute-garonne.fr, 2019

¹⁷ Données INSEE, 2016

De manière globale, ces territoires connaissent des dynamiques très similaires dans des nuances différentes. Comprenant entre 17 001 habitants (Val'Aïgo, seconde plus petite CC du Département) et 32 591 habitants (CC des Hauts-Tolosan), ces 5 territoires connaissent de fort taux d'évolution de la population entre 2011 et 2016, oscillant entre 8,6% (CC du Frontonnais) et 11,8% (CC du Val'Aïgo). Seul la CC des Côteaux de Bellevue fait bande à part avec un taux de « *seulement* » 5,1%. Le solde migratoire est le principal pourvoyeur de cette augmentation, mais dans des nuances là aussi différentes allant du double du solde naturel (CC des Hauts-Tolosan) à 5 fois celui-ci (CC des Côteaux de Bellevue et CC du Val'Aïgo). Seuls la CC des Côteaux du Girou fait exception, avec un solde naturel légèrement plus positif que le solde migratoire. Si la densité de population oscille entre 86 hab./km² (CC des Hauts-Tolosan) et 158 hab./km² (CC du Frontonnais), les Côteaux de Bellevue – seul des 5 EPCI à faire partie du SCoT¹⁸ de la métropole toulousaine – à une densité de 412 hab./km², mettant en avant sa dynamique davantage métropolitaine que périurbaine.

Figure 20 : La CC des Côteaux du Girou



Source 21 : haute-garonne.fr, 2019

Figure 21 : La CC des Côteaux de Bellevue

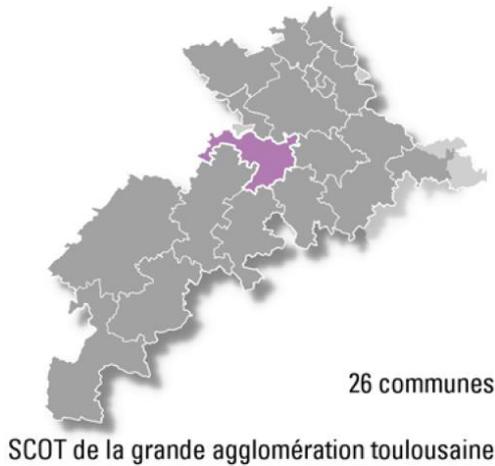


Source 20 : haute-garonne.fr, 2019

¹⁸ Schéma de Cohérence Territoriale

6. Les Communautés d'Agglomération du Muretain et du Sicoval, ou le plus urbain des périurbains

Figure 9 : La CA du Muretain



Source 22 : *haute-garonne.fr*, 2019

Figure 23 : La CA du Sicoval



Source 23 : *haute-garonne.fr*, 2019

Ces deux Communautés d'Agglomération au Sud de Toulouse des territoires périurbains de 1^{ère} couronne, voire urbains pour certaines communes limitrophes de la métropole toulousaine. La CA du Muretain est un EPCI de type défensif qui s'est constitué en réaction à la dynamique métropolitaine, tandis que la CA du Sicoval s'est construite dans une dynamique d'autonomie par rapport à la métropole, ce qui fait que certaines communes sont complètement intégrées à la métropole fonctionnelle mais pas institutionnelle, à l'image par exemple de la commune de Labège, siège du Sicoval et qui en 2025 bénéficiera de la 3^{ème} ligne de métro toulousaine.

Avec 118 490 habitants 2016 et un taux d'évolution de la population de 8,4% pour le Muretain, et 75 439 habitants¹⁹ pour le Sicoval avec un taux d'évolution de la population de 10,6%, nous sommes sur deux territoires là aussi, sans surprise, très dynamique du fait de la proximité de la capitale régionale. Avec des densités tournant entre 304 hab./km² (CA du Sicoval) et 370 hab./km² (CA du Muretain), la principale différence démographique vient du fait que le solde naturel de cette dernière (+3 414 habitants entre 2011 et 2016) est environ 2 fois plus élevé que celui de la CA du Sicoval (+1 613 hab.), démonstration que la CA du Muretain attire sans doute plus de familles.

¹⁹ Données INSEE, 2016

7. La métropole toulousaine, une dynamique autocentrée

Figure 24 : La métropole toulousaine



Source 24 : haute-garonne.fr

Avec une population de près de 756 000 habitants, l'agglomération toulousaine est une métropole très dynamique. Avec une population qui augmente de plusieurs milliers d'habitants chaque année (+7,8% en moyenne)²⁰, autant dû au solde naturel que migratoire, c'est surtout sa dynamique d'emploi qui fait mouche. Pôle aéronautique, universitaire et de recherche, sa zone d'emploi compte environ 1 400 000 personnes, soit plus que la population haut-garonnaise. Outre sa dynamique d'emploi et démographique, elle concentre la très large majorité des équipements culturels majeurs du départements. À titre d'exemple, elle ne compte pas moins de 29 cinémas et théâtres, 9 musées ou encore 23 bibliothèques et médiathèques.

Néanmoins, la métropole n'étant pas le territoire d'action privilégié du Département pour différentes raisons – couleurs politiques différentes, concurrence institutionnelle, stratégie – celle-ci ne sera pas traité dans le cadre de cette étude.

Ainsi se brosse le portrait de la Haute-Garonne, territoire attractif démographiquement dans son ensemble à l'exception de son extrémité Sud, c'est bien une mosaïque territoriale qui s'offre à nos yeux : de l'EPCI « XXL » (5 CC) au Sud du territoire aux EPCI « miniatures » (CC du Val'Aïgo et CC des Côteaux de Bellevue) au Nord ; du rural au très urbain en passant par de multiples nuances de périurbains ; ou encore de la Communauté d'Agglomération à la commune de montagne... Le tout polarisé par une « métropole autocentrée »²¹, c'est-à-dire avec une dynamique d'emploi qui n'est pas partagée avec le reste du territoire.

II. Un contexte législatif instable à l'origine de la recomposition territoriale

Instituant durablement l'EPCI dans le paysage français par une rationalisation souvent à marche forcée au risque de perdre du sens, menaçant à diverses reprises l'existence ou les compétences des départements, mettant le doute sur la pérennité des territoires de projets que sont les Pays, renforçant le pouvoir des métropoles et donnant un rôle de chef de file aux régions après un agrandissement, parfois poussif, de leurs périmètres... Cette dernière décennie aura impacté les territoires de manière durable. Une brève contextualisation de ces évolutions semble donc nécessaire afin de saisir la recomposition territoriale à l'œuvre qui impacte aujourd'hui les territoires, dont le Département de la Haute-Garonne.

²⁰ Données INSEE, 2016

²¹ Commissariat Général à l'Égalité des Territoires, Carte « Dynamique de l'emploi dans 12 métropoles », 2018

1. Les départements, boucs émissaires du millefeuille territorial français

Le millefeuille territorial français est souvent constaté, critiqué, décrié, et ce, d'autant plus dans volonté constante de réduire les dépenses publiques en rationalisant les échelons territoriaux et leurs services. À ce jeu, les départements sont souvent le bouc émissaire politique, victime d'une faible visibilité de leur action en lien avec une compétence par nature peu visible – l'action sociale – ainsi que d'un faible lien affectif avec les français, qui se réfèrent plus aisément à leur commune ou à la région. Entre temps, la montée en compétences et en taille des EPCI, outil de mutualisation des moyens, enfonce le clou d'une collectivité traditionnellement là en soutien aux communes.

1.1. Le sauvetage in extremis de l'échelon départemental

En 2010, à la suite du rapport de la commission Balladur constituée en 2008 qui visait à simplifier la structure territoriale française, est proposée et votée la loi de Réforme des Collectivités Territoriales²² dite loi RCT. C'est la douche froide pour les départements français et surtout pour leurs élus : si l'échelon est préservé, c'est la fin annoncée du conseiller général – pas encore conseiller départemental – devenu conseiller territorial avec la double casquette département et région. La subordination de cet échelon à celui – plus grand – régional est acté, avec un risque que les départements ne deviennent les guichets des besoins régionaux. Ce sera le changement de majorité en 2012 qui le sauvera, puisque cela ne sera pas appliqué. C'est par ailleurs toujours sous cette majorité socialiste, le 17 mai 2013²³, que sera acté la parité stricte entre hommes et femmes en binômes, ainsi que le changement de nom de l'assemblée de cette collectivité et de ses élus, devenant ainsi Conseil départemental et conseillers départementaux.

1.2. Les départements dans la valse des lois MAPTAM et NOTRe

La loi du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles, dite loi MAPTAM²⁴, poursuit le feuilleton juridico-territorial français. En effet, elle prévoyait le rétablissement de la clause générale de compétence – clause qui permettait aux collectivités d'agir en-dehors de leurs compétences prédéfinies si cela constituait un intérêt pour leur territoire –, supprimait par la loi RCT. En outre, c'est surtout le renforcement du statut métropolitain qui est à noter, les dotant d'un statut spécifique et de compétences renforcées, notamment vis-à-vis des autres échelons territoriaux. Cela leur permet, par exemple, de prendre tout ou partie des compétences départementales sur leur territoire, les départements ne s'occupant plus que des territoires ruraux ou périurbains. Cette possibilité a créé des remous en Haute-Garonne, puisque le conseil métropolitain toulousain a récemment voté fin 2018 « *une motion en faveur de la fusion des compétences départementales et métropolitaines sur le territoire de la Métropole* »²⁵, évidemment sans concertation avec le département de la Haute-Garonne, opposé à une telle recomposition. Par ailleurs, ce dernier a gardé sa compétence culturelle sur le territoire métropolitain.

²² LOI n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

²³ LOI n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral

²⁴ LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

²⁵ France 3, « *Toulouse Métropole favorable à la fusion des compétences avec le Département de la Haute-Garonne* », le 09/11/2018

Le 7 août 2015, la loi portant sur une Nouvelle Organisation du Territoire de la République, dite loi NOTRe²⁶, a créé trois grands changements : la fusion des régions métropolitaines qui passent de 22 à 13, la rationalisation de la taille des EPCI et une nouvelle répartition des compétences. Ce second point à particulièrement été compliqué, notamment au niveau départemental. Supprimant définitivement la clause générale de compétence pour les régions et les départements, la loi a par ailleurs fait de la culture – mais aussi du tourisme, du sport, de l'éducation populaire et des langues régionales - une compétence partagée. Cela veut dire que l'engagement dans le domaine culturel est libre pour les collectivités territoriales : libre de l'occuper comme de ne pas l'occuper, et de la manière qu'elles le souhaitent. En parallèle, une première lecture visait à supprimer les collèges du giron départemental, mettant ainsi en péril toute l'action éducative mais aussi culturelle à travers les programmes d'Education Artistique et Culturelle (EAC) que pouvaient avoir les départements. Cette disposition sera finalement abandonnée.

Les deux autres changements majeurs qui nous intéressent concernent la taille des EPCI et des régions. En effet, affilié au leitmotiv « *Big is beautiful* », les régions comme les EPCI voient leurs périmètres s'étendre. L'augmentation de la taille des régions, dans notre cas de la création de la région Occitanie – fille de la fusion de l'ex-Midi-Pyrénées et de l'ex-Languedoc-Roussillon – aurait tendance à redonner du sens aux départements en tant qu'échelon territorial intermédiaire de référence pour les communes et EPCI. Cependant, le renforcement des intercommunalités avec l'obligation, sauf exception, d'une taille critique d'au moins 15 000 habitants organisées autour de bassin de vie neutralise le précédent argument. Retour à la case départ donc pour les départements, obligés de se légitimer en tant qu'échelon territorial par leurs actions. La culture, en tant que compétence partagée et bien plus « *sexy* » que l'action sociale, participe de cette légitimation territoriale.

2. Brève chronique des Pays, échelons territoriaux aux services des territoires ruraux et périurbains

2.1. De la volonté locale à l'institutionnalisation

Dans le feuillet territorial français, l'histoire des Pays est assez singulière. En effet, leur existence *de facto* est préalable à leur existence juridique, et provient avant tout d'une volonté locale émise par les acteurs locaux, qu'ils soient institutionnels, professionnels ou associatifs. Ces structures existent en effet puis les années 1970, rassemblant sous forme associative des territoires communaux, puis plus tard, intercommunaux, qui souhaitent coopérer. « *La diffusion d'une formule associant un territoire, un ensemble d'acteurs, un projet et un contrat* »²⁷ se fait à partir des années 1990 avec un certain succès. Le statut des pays est officialisé par la loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement des Territoires (LOADT) le 4 février 1995, dite loi Pasqua qui énonce que « *lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, la commission départementale de la coopération intercommunale concernée constate qu'il peut former un pays* »²⁸. Cet échelon est renforcé par la loi Voynet le 25 juin 1999, instituant un cadre de formation du Pays,

²⁶ LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant la nouvelle organisation territoriale de la République

²⁷ Association Nationale des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des Pays

²⁸ LOI n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

une charte de projet prenant en compte les dynamiques locales ainsi que les Conseils de Développement des Pays. Après cela, c'est le calme avant la tempête pendant 10 ans.

2.2. « On me voit, on me voit plus »²⁹, de la disparition à la légitimation de cet échelon

La loi RCT du 16 décembre 2010, en annulant les dispositions de la loi LOADT met fin à l'existence des Pays. Toute nouvelle création est impossible et les Pays existants avant la loi voient leur mort arrivée à l'échéance de leur contrat de Pays. Pendant ce temps, il y a une survivance de ces échelons sur la base d'anciens dispositifs qui disposent toujours des locaux et personnels associés. De fait, les Pays avaient pris une certaine place au sein de la composition territoriale française en étant à l'œuvre d'un certain nombre de services. Cette place était très variable, puisque par exemple pour l'ex-région Midi-Pyrénées c'était l'échelon de référence de la contractualisation, lui donnant ainsi un rôle important. Cette phase de transition a permis à certains EPCI de réfléchir aux enjeux culturels de leur territoire, voire de s'engager dans la mise en œuvre de cette compétence, ce qui rendra d'autant plus disparates les dynamiques culturelles territoriales.

Finalement, la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 les sauve, en créant un nouveau statut juridique qu'est le Pôle d'Équilibre Territorial et Rural (PETR), forme adoptée par l'ensemble des anciens Pays de Haute-Garonne. Cette nouvelle institutionnalisation des Pays, même sous une forme différente, légitime leur rôle de support pour la coopération supra-intercommunale. En effet, ils sont reconnus comme étant des supports de politiques transversales, permettant de mutualiser les moyens, les connaissances et les ressources, locales comme financières. Même s'ils sont censés se former autour d'un bassin de vie, la réalité est qu'ils en rassemblent souvent plusieurs. Malgré leur nom qui implique la ruralité de leur périmètre, de nombreux territoires périurbains sont couverts par les Pays : ce sont des territoires de projets avant tout. De fait, même si l'atomisation intercommunale s'est atténuée par la fusion – parfois autoritaire – de multiples intercommunalités, les PETR restent une échelle pertinente pour réfléchir à la définition d'un projet culturel de territoire, même si dans certains cas il a pu disparaître avec la montée en puissance d'EPCI dits « XXL ». C'est d'ailleurs en ce sens-là qu'ils ont été définis comme le cadre d'analyse privilégiée de ce mémoire, dans le cadre de la mission de stage au sein du Conseil départemental de la Haute-Garonne.

III. Les principales actions culturelles du département de la Haute-Garonne

La culture fait l'objet d'une prise de compétence sérieuse par le département de la Haute-Garonne, allant au-delà des seules compétences déléguées dans le cadre de la décentralisation qui anime les territoires depuis bientôt 40 ans. Néanmoins, compétence partagée, il n'est pas toujours facile de la saisir dans un ensemble cohérent et stratégique, qui réponde à la fois aux besoins locaux, à une exigence de qualité, aux impératifs financiers comme aux contextes territoriaux que nous avons vus précédemment. Ici, nous ne décrivons pas l'ensemble de la politique culturelle du Département de

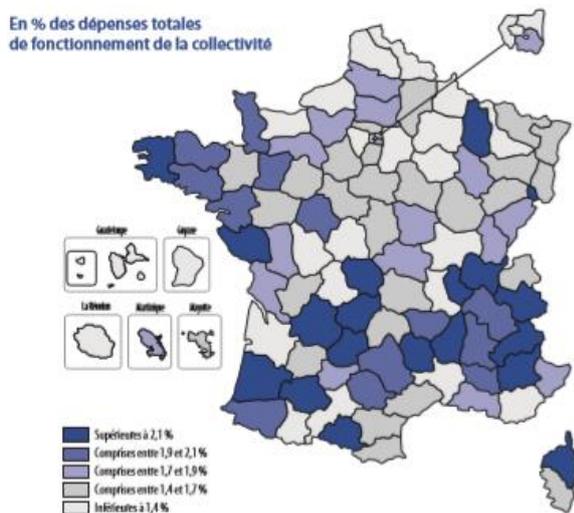
²⁹ « Astérix et Obélix : Mission Cléopâtre », film réalisé en 2002 par Alain Chabat

la Haute-Garonne. Outre le fait que cela a fait déjà l'objet d'un excellent mémoire³⁰ – dont une grande partie des éléments cités ci-après sont tirés – toujours d'actualité, mettre en avant les principales actions culturelles du Département suffira à saisir l'ensemble des enjeux afférant à notre sujet. Mais d'abord, faisons un tour d'horizon général de la place de culture en termes financiers afin d'avoir une échelle de valeur correcte de ce que fait la Haute-Garonne.

1. La place de la Haute-Garonne dans la dynamique nationale des dépenses culturelles

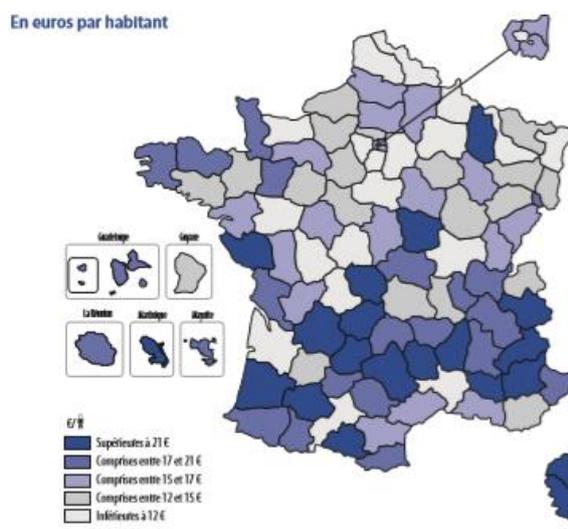
En 2014, les dépenses cultures des collectivités territoriales s'élevées à 9,3 milliards d'euros³¹. Sur l'ensemble des dépenses culturelles fournies par les collectivités locales, si le bloc communal est loin devant avec 77% des dépenses fournies, le bloc départemental se révèle avoir la 2nde place avec 15% des dépenses réalisées pour un montant d'1,4 milliards d'euros, soit le double des régions.

Figure 10 : La dépense culturelle en fonctionnement des Départements en % de leur budget total en 2014



Source 25 : Ministère de la Culture

Figure 26 : La dépenses culturelle en fonctionnement des Départements en euro/hab. en 2014



Source 26: Ministère de la Culture

De façon générale, les départements ont des investissements très inégaux. Avec des budget pour les dépenses culturelles de fonctionnement allant de 0,9% à 4,4%, de 7 euros à 57 euros par habitants (la moyenne étant de 20,7 euros), les écarts montrent une grande diversité de prise en main de la culture. Les deux cartes suivantes permettent de mettre en avant la situation haut-garonnaise dans le contexte national.

Ainsi nous pouvons voir qu'en 2014, la Haute-Garonne se place dans le bas du classement des collectivités. Si les chiffres sont de 2014, en 2016 Lisa Négrier constatait dans son mémoire que celui-ci s'établissait à 1,4% de ses dépenses, avec une tendance cependant à la stabilisation. Si les ressources financières d'une collectivité ne sont pas la seule entrée pour déterminer une politique culturelle, cela révèle en tout cas une carence notable pour un Département financièrement à l'aise. Néanmoins,

³⁰ NEGRIER Lisa, Mémoire "La politique culturelle en Haute-Garonne", 2016

³¹ DELVAINQUIERES Jean-Cédric et TUGORES François, Culture Chiffres « Dépenses culturelles des collectivités territoriales 9,3 milliards d'euros en 2014 », 2017

l'amorce engagée semble à l'inverse de la tendance actuelle de réduction des dépenses culturelles départementales, globalement en repli de 4% en 2017 ³².

2. La Direction Générale Déléguée Culture et Sports

Le « *Conseil départemental souhaite donc s'affirmer comme un acteur fédérateur, moteur de cette ambition collective de démocratie culturelle* »³³, avec une volonté que cette mandature développe l'action culturelle de la Haute-Garonne dans une stratégie globale et territorialisée. Cette volonté s'est traduite en 2016 par la mise en place de la Direction Générale Déléguée (DGD) Culture et Sports sous la direction d'Aurélien Turc, regroupant 4 directions :

- La Direction des Interventions Culturelles, Sportives et Associatives (DICSA) qui gère l'instruction des dossiers pour les subventions culturelles et sportives ;
- La Médiathèque Départementale (MD31), dans le cadre la compétence obligatoire de lecture publique dont est en charge le Département ;
- Les Archives Départementales (AD), devenues en 2019 la Direction des Archives et du Patrimoine Culturel (DAPC), liée à deux compétences culturelles départementales à savoir la gestion, la conservation et la valorisation des archives pour l'une, et la protection du patrimoine rural non-protégé (PRNP) pour la seconde ;
- Enfin, la Direction des Arts Vivants et Visuels, ancienne Association Départementale des Arts (ADA) jusqu'en 2015.

Dans le détail, la DGD Culture et Sports compte 213 agents sur près de 6 700 au total³⁴, dont l'essentiel sont dédiés à la Médiathèque Départementale (MD31) avec 78 agents, et 82 agents dédiés à la nouvelle Direction des Archives et du Patrimoine Culturel (acte de naissance au 1^{er} janvier 2019) répartis pour l'essentiel aux Archives (72 agents) puis ensuite aux musées départementaux (10 agents). La Direction des Arts Vivants et Visuels, ne compte qu'une vingtaine d'agents.

3. Focus sur les principales actions culturelles du Département

3.1. Le soutien aux acteurs culturels locaux, une action transversale pilotée par la Direction des Interventions Culturelles, Sportives et Associatives

Le Département de la Haute-Garonne, l'un des plus riches de France, se caractérise par une forte politique de subventions aux acteurs culturels. Cette politique de soutien aux acteurs passe par trois entrées principales qu'il convient de brièvement évoquées.

La première et la plus importante est l'aide au fonctionnement, puisqu'en 2016 cela représentait près que de 4 millions d'euros distribués pour environ 300 acteurs culturels soutenus. Cette aide passe par l'événementiel culturel (festivals, expositions, concerts, etc) dont le musical est le premier bénéficiaire en 2016 devant le cinéma et le théâtre ; vient ensuite la politique de soutien aux pratiques amateurs, là aussi avec une prégnance de la musique ; pour terminer vient le soutien aux projets culturels (ici des projets sans lieu « fixe), et la diffusion et/ou création artistique et culturelle qui est

³² Observatoire des Politiques Culturelles, « *Note de conjoncture sur les dépenses culturelles des collectivités territoriales (2016-2018)* », février 2018

³³ George Méric, président du Conseil départemental de Haute-Garonne

³⁴ Rapport d'activités 2018 du Conseil départemental de la Haute-Garonne

divisée entre le soutien aux équipes et le soutien aux programmations. Si ces aides sont de 13 000 euros en moyennes, les trois premiers acteurs culturels aidés concentrent à eux seuls bien plus de subventions : 240 000 euros pour le Théâtre National de Toulouse en 3^{ème} position, près de 260 000 euros pour la cinémathèque de Toulouse en 2^{ème} position, et 285 000 euros pour la compagnie Pronomade(s), en 1^{ère} position. C'est donc pour 22% du total des subventions qui leurs sont accordées dans le cadre de l'aide au fonctionnement, interrogeant donc les priorités culturelles et territoriales de la politique départementale en la matière.

La deuxième entrée concerne l'aide à l'investissement, qui est également un poste de dépense important (18 211 814 euros sous la précédente mandature, dont environ 3 000 000 d'euros par an) concernant divers types d'équipements. Très majoritairement concentrée sur les bibliothèques et médiathèques en conformité avec la compétence de lecture publique ainsi que les pôles culturels (des lieux regroupant souvent plusieurs services culturels, mais pas nécessairement que culturels), cinémas et écoles d'enseignement artistique sont aussi bénéficiaires dans une bien moindre mesure, ainsi que la patrimoine quoi que considéré à part.

Enfin la dernière entrée, encore en développement, concerne le patrimoine immatériel linguistique, à savoir l'occitan, par quelques aides à destinations d'institutions, d'associations ou d'événements, pour un somme sans équivalence avec le reste (180 000 euros en 2016).

Comme on le voit, l'entrée de cette direction est uniquement financière, puisqu'il s'agit d'accorder des subventions aux acteurs culturels. Les véritables axes de la politique culturelle se déclinent par les autres directions que ce sont la Médiathèque Départementale (MD31), la Direction des Arts Vivants et Visuels (DAVV) et la Directions des Archives et du Patrimoine Culturel (DAPC), qui d'ailleurs fournissent des avis techniques sur les dossiers traités par la Direction des Interventions Culturelles, Sportives et Associatives (DICSA).

3.2. La Direction des Arts Vivants et Visuels, le pôle artistique du Département

La DAVV est responsable de l'éducation artistique et culturelle (EAC), des pratiques amateurs ainsi que de la programmation artistique départementale. Autant d'actions culturelles stratégiques d'envergures pour un Département, ce qui fait de cette direction un moteur puissant pour la DGD Culture et Sports et plus généralement la politique culturelle de la collectivité. Une partie de ces actions sont portées à travers le schéma départemental des enseignements artistiques, déléguée par voie législative le 13 août 2004³⁵, refondé à partir de 2017 en Haute-Garonne puisqu'intégrant, en plus de l'enseignement musical, les domaines de la danse et du théâtre.

L'enseignement musical se révèle être souvent onéreux pour les départements. Le dispositif est souvent vital pour les territoires car, pour l'essentiel, concernant des écoles de musiques présentes en milieu rural et présentant une diversité des modes de gestion, allant de la régie à la forme associative, pour des coûts d'inscriptions à l'année allant de 300 euros à 1000 euros par élève selon les cas. En Haute-Garonne cette politique est particulièrement volontariste, touchant 57 écoles et 13 000 élèves dans le cadre des pratiques amateurs pour un total de 800 000 euros.

Par ailleurs, la Haute-Garonne a une action culturelle forte autour de l'EAC, que l'on peut définir ainsi : « *L'éducation artistique et culturelle relève de la sensibilisation aux domaines artistiques en temps et*

³⁵ LOI n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

hors temps scolaire, à l'éveil, à la formation au goût et l'esprit critique, à la rencontre avec le processus de création, au développement des pratiques artistiques et à l'apprentissage de la pratique de spectateur. »³⁶ Il y a actuellement 4 parcours complet d'EAC autour actuellement de 4 thèmes : le jazz, la danse, le théâtre, la musique amplifiée et les risques auditifs. L'EAC est une action importante menée toute l'année dans les collèges qui en bénéficient, comprenant des ateliers, des représentations, des outils pédagogiques pour l'initiation à la pratique, ainsi que des rencontres artistiques et professionnelles. Cependant l'offre reste encore incomplète au regard des autres missions culturelles portées par le Département qui sorte du champs de l'art (essentiellement les missions portées par la MD31 et la DAPC) malgré quelques ateliers pédagogiques. Enfin, malgré une action volontariste, l'EAC ne touchait en 2017 que 36 des 93 collèges publics de Haute-Garonne soit 39% des établissements, pour un total d'environ 4 000 collégiens sur 49 600 environ soit à peine 8% des collégiens. C'est donc un axe certes majeur mais à la couverture territoriale limitée.

Enfin, la DAVV joue également un rôle de programmatrice, forte de son réseau lié à son ancien fonctionnement en ADA (Agence Départementale des Arts). Avec 209 spectacles et 80 247 spectateurs en 2018³⁷, sa programmation artistique est portée notamment au travers d'actions emblématiques, comme le festival « *Jazz sur son 31* » ou le festival « *31 notes d'été* », intégrant parfois certains lieux patrimoniaux du Département (comme le château de Laréole). De timides actions d'animations existent parfois pour le festival « *31 notes d'été* » mais ne peuvent être qualifiés comme étant de la médiation culturelle. En effet, ils ne concernent généralement que des sujets globaux sans lien avec la programmation (prise de la Bastille, tourisme dans les Pyrénées, etc) et trop généraux pour être en lien avec les territoires concernés. Une tentative de programmation hivernale existe sous forme d'une itinérance mais est en cours de réflexion sur son format comme son contenu.

3.3. La Direction des Archives et du Patrimoine Culturel, le pôle patrimonial du Département

En Haute-Garonne, la DAPC telle qu'elle est imaginée regroupe à la fois la question des archives et la question du patrimoine, dont le muséal. Historiquement, les deux missions ont des origines différentes. Les archives sont une compétence historique des départements depuis les lois de décentralisation (compétence attribuée en 1983) mais dont la mission est bien antérieure, dépendante du code du patrimoine. De l'autre côté, le patrimoine est une compétence récente, bien qu'obligatoire, spécifiquement liée à la conservation du patrimoine rural non-protégé³⁸ (PRNP). Il y a un souhait du Département de la Haute-Garonne de créer une synergie entre deux domaines de la culture qui sont liés, puisque les deux – patrimoine bâti et archives -, font référence au devoir de mémoire, bien que de nature différente.

Les archives sont à la fois garantes des droits du public sur les actes administratifs individuels, mais aussi garante d'un contrôle scientifique envers les collectivités. En Haute-Garonne, les archives départementales ont une mission de collecte, d'inventaire, de conservation et de valorisation des archives publiques constituées dans le Département ou issues de dons privés. L'inventaire et la conservation sont doublés d'actions d'animation, notamment par des missions pédagogiques auprès

³⁶ Avis du Conseil Economique, Social et Environnemental Régional, « *La territorialisation des politiques culturelles en Occitanie* », 26/10/2017

³⁷ Rapport d'activités 2018 du Conseil départemental de la Haute-Garonne

³⁸ Article 99 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

des publics scolaires. Cette mission est aussi constituée par des ateliers en lien avec les questions traitées par les archives, allant de l'histoire (événements ou périodes spécifiques) à l'écriture (calligraphie) en passant par des prêts d'expositions pour les communes, établissements scolaires ou encore les associations.

Depuis le 1^{er} janvier 2019 et la création de la DAPC en tant que telle, cette dernière a théoriquement une mission liée à la conservation du patrimoine rural non-protégé (PNRP), définie comme étant « *les édifices, publics ou privés, qui présentent un intérêt du point de vue de la mémoire attachée au cadre bâti des territoires ruraux ou de la préservation de savoir-faire ou qui abritent des objets ou décors protégés au titre des monuments historiques, situé dans des communes rurales et des zones urbaines de faible densité* »³⁹, mission essentiellement portée par des subventions à la rénovation. Dans les faits, cette mission n'est toujours pas instruite par cette direction mais toujours sous l'égide de la DICS, l'approche de la politique culturelle est donc ici totalement théorique. Quoi qu'il en soit, le patrimoine est porteur d'histoire. C'est un échelon culturel commun à tous les territoires, même ruraux. Il est toujours un levier important dans les politiques culturelles notamment par la transversalité avec le tourisme qu'entretient la patrimoine. Celui-ci a un rôle pédagogique important, puisque le public reçoit une information historique et scientifique. Le petit patrimoine rural non-protégé a donc une valeur locale très forte. Il est l'expression culturelle d'un lieu, des générations passées, avec une dimension historique spécifique – les lavoirs, par exemple, sont le témoignage d'autres métiers et de modes de vie du village à une autre époque –, une dimension également paysagère pour les habitants et les touristes, et affective et symbolique pour les locaux. De manière globale le patrimoine peut avoir un rôle de diffusion, avec des représentations par exemple qui soient font appel au patrimoine en tant que pan à part entière de l'action culturelle ou alors en tant que cadre, support. C'est donc un domaine très valorisant, avec un enjeu fort en termes de médiation culturelle. Aujourd'hui la médiation culturelle n'est cependant pas encore saisie comme une action structurante pour ce domaine, puisque le PRNP est considéré uniquement dans la dimension de la conservation.

Néanmoins, le patrimoine intimide du fait de ses propres contraintes, ce qui explique sa faible prise en charge par les politiques culturelles des collectivités territoriales. À cela s'ajoute souvent une vision touristique liée à des enjeux économiques, induisant une fonctionnalité marchande, d'autant plus vraie dans le premier pays touristique au niveau mondial avec 89 millions de touristes en 2018⁴⁰. À cette première contrainte s'ajoute une seconde qu'est le fossé parfois difficile à passer entre la conservation (liée aux scientifiques, conservateurs, architectes) et l'animation/valorisation (liée aux animateurs, médiateurs, créateurs) : « *Ce sont clairement deux mondes différents* »⁴¹. Les approches entre ces deux mondes existent, mais elles sont souvent statiques, comme par exemple en usant souvent du patrimoine en tant que lieu d'accueil. Cependant le patrimoine a une dimension fédératrice au niveau culturel, notamment pour les milieux ruraux. Celle-ci n'est pas négligeable, parfois structurante, car étant une entrée d'intégration pour les populations, notamment les nouvelles dans le cadre d'une recherche d'identité territoriale commune.

³⁹ Décret n°2005-837 du 20 juillet 2005 pris en application de l'article 99 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et relatif à la maîtrise d'œuvre de certains travaux portant sur les monuments historiques classés et à la définition du patrimoine rural non protégé au titre des monuments historiques

⁴⁰ Direction Générale des Entreprises, Ministère de l'Économie et des Finances, rapport n°88 de juillet 2019

⁴¹ LAFOND-GRELLETY Jean et MAZURIER Laurent, « *Les politiques culturelles en milieu rural* », novembre 2014

À ces deux principales missions s'ajoutent une troisième avec la gestion de trois musées, le Musée départemental de la Résistance et de la Déportation, devenu public en 1994, le Musée départemental Archéologique de Saint-Bertrand de Comminges créé en 1985, et le Musée Forum de l'Aurignacien créé en 2014 et géré en syndicat mixte ouvert où le Département est partenaire à 80%. Chacun de ces musées portent des missions liées à la préservation et la valorisation de l'Histoire, avec une mission également de transmissions des valeurs républicaines pour le Musée départemental de la Résistance et de la Déportation.

3.4. La Médiathèque Départementale, bibliothèque des bibliothèques

Issu des lois de décentralisation déjà évoquées à diverses reprises, le Département est compétence sur la lecture publique depuis le transfert de la gestion des bibliothèques centrales de prêts en 1986, devenues bibliothèques ou médiathèques départementales depuis. Elles assurent une mission de service public en assurant un accès à la connaissance et à la lecture pour tous, grâce à la mise à disposition de fonds documentaires variés pour alimenter les différentes bibliothèques et médiathèques municipales du territoire. Ce n'est pas l'accueil du public qui est sa principale action, mais bien son rôle ressource. C'est une « *bibliothèque au service de bibliothèques* »⁴². Les ressources prêtées – 400 000 prêts annuels pour une collection de 600 000 documents⁴³ – vont des CD aux livres, en passant par les DVD jusqu'au portail de ressources numériques destinés aux usagers. Les fonds de la MD31 circulent par des prêts aux 157 bibliothèques et médiathèques conventionnées ou par d'autres méthodes alternatives quand l'équipement n'existe pas (bus, dépôts). Agissant traditionnellement auprès des communes de moins de 10 000 habitants conformément à la circulaire Gattégno⁴⁴, le Département a décidé d'élargir celle-ci aux communes allant jusqu'à 20 000 habitants, intégrant *de facto* 6 communes supplémentaires.

Outre cette action de « *bibliothèque des bibliothèques* », d'autres axes stratégiques participent de son action culturelle, que l'on peut résumer ainsi :

- Par les subventionnement des équipements de lecture publics, variable selon la taille des communes et le respect – ou non – des normes établies. Le subventionnement est encadré par les Contrats de Territoire depuis 2016 ;
- Par une politique d'amélioration du maillage, pour combler les zones blanches et proposer une offre différenciée localement ;
- Par une politique de mise en réseau, qui vise à combler les manques de fonctionnement en réseau notamment au niveau intercommunal, où le Département connaît une importante faiblesse ;
- Par sa politique d'animation et de formation liée à ses actions de prestations et de conseils aux territoires ;
- Enfin, par une politique d'appropriation citoyenne en transformant petit à petit certains équipements en troisième lieu.

⁴² LAFOND-GRELLETY Jean et MAZURIER Laurent, « *Les politiques culturelles en milieu rural* », novembre 2014

⁴³ Schéma départemental de lecture publique

⁴⁴ Circulaire n°85-47 du 1er août 1985 publiée par Jean Gattégno, alors Directeur Livre et Lecture au Ministère de la Culture

La bibliothèque/médiathèque est un équipement de base essentiel, généralement facilement appropriable par tous, peu contesté et supportable financièrement parlant. C'est une entrée « facile » de politique culturelle, surtout en Haute-Garonne qui en compte en moyenne 1 équipement conventionné pour 4 communes, donc avec une véritable couverture territoriale. Dans un contexte où ces équipements tiennent une partie de leur fréquentation issus de publics fidèles mais vieillissant – notamment de la génération baby-boom –, la capacité d'animation semble inexorable pour leur survie.

La politique culturelle de la Haute-Garonne s'appuie principalement sur 4 directions que l'on pourrait qualifier d'opérationnelles, chacune ayant sa ligne de conduite, avec une certaine autonomie avec des rôles principaux bien définis : un rôle technique pour la DICSA, un rôle de diffusion pour la DAVV, un rôle de conservation pour la DAPC et un rôle de ressource et d'animation pour la MD31. Néanmoins, comme nous l'avons vu auparavant, ce territoire haut-garonnais est complexe, une véritable mosaïque territoriale avec des dynamiques très variées et qui a subi une forte recomposition territoriale ces dernières années. Dans ce double contexte-là – géographique et institutionnel –, une politique qui veut faire sens ne peut pas être descendante. D'ailleurs, les différentes crises sociales que traversent notre société en témoigne : il y a un rejet des politiques « sachant » et de leur halo face à une population qui elle, ne saurait pas. Ainsi, être en phase avec les réalités territoriales n'a jamais été aussi nécessaire, que ce soit pour les départements ou les autres échelons. Le territoire et ses habitants, avec tout ce que cela englobe de ressources, dynamiques ou valeurs doivent être le fondement des politiques, même culturelles. Peut-être même plus encore des politiques culturelles tant leur rôle transversal de cohésion social et de développement des territoires apparaît fondamental. C'est dimension ascendante avait été initié en 2016. De nombreux apéros-cultures, forme de concertations conviviales, avaient été réalisés à plusieurs reprises sur différentes zones du territoire, avec un véritable succès, des acteurs culturels qui avaient salué la démarche, et des préconisations qui ont vu le jour sous des actions concrètes (préconisations intégrées dans le schéma de lecture publique, création du label « *Comme à la Maison* », etc). La volonté est donc là, et le Département ne part pas de rien. Néanmoins, il faut convenir d'aller plus dans la démarche analytique à ce sujet et c'est pourquoi la partie suivante aura pour but de comprendre si la politique culturelle du département de la Haute-Garonne est territorialisée ou si, au contraire, elle est descendante.

PARTIE 2 – La territorialisation de l’action culturelle départementale

I. La territorialisation, un impératif pour lier complexité territoriale et politique culturelle

Qu’est-ce que la territorialisation ? Le CESER Occitanie, organe consultatif de la Région Occitanie rassemblant des acteurs associatifs, économiques et professionnels la définit comme étant « *le passage d’une politique uniforme, pour laquelle les mêmes règles sont applicables sur l’ensemble du territoire de compétence, à une politique adaptée aux spécificités des espaces identifiés* ». ⁴⁵

Cette notion, en France, est de plus en plus renforcée et nécessaire. Ce renforcement s’est fait sur la durée, puisque la territorialisation des politiques culturelles s’est faite en France de manière progressive à niveau égale pour les trois types de collectivités que sont les départements, les régions et les communes, à la fois par le biais de la déconcentration des services de l’Etat – on pense aux Directions Régionales des Affaires Culturelles (DRAC) dans notre cas – et par la décentralisation « *peu encadrée par la loi* » et qui a permis « *l’intégration du secteur culturel dans des politiques territoriales et transversales* » ⁴⁶. Ainsi, les collectivités territoriales présentent dans un désengagement de l’Etat français de plus en plus marqué au regard de la décentralisation d’un côté, et de l’autre, devant répondre de plus en plus aux demandes de politiques par et pour les territoires auxquels les citoyens sont de plus en plus attachés, la territorialisation semble être le seul moyen d’action pérenne et pertinent, la logique descendante étant de plus en plus remise en cause.

La territorialisation est donc plus qu’un concept : c’est un « *nouveau* » moyen de concevoir une politique publique qui répond à la fois à des changements de paradigmes locaux – les habitants – et nationaux – l’Etat –, et à laquelle les politiques culturelles, qui ont pu y échapper parfois par la conception que la culture c’était avant tout l’accès à l’art, partout et pour tous, héritée de l’ère Malraux. ⁴⁷ Conception qui a pu créer un *modus operandi* artistique des collectivités territoriales en déconnexion avec leurs territoires. Cependant, ce paradigme est de plus en plus remis en question au profit d’un autre, la territorialisation de l’action culturelle, créant de nouveaux liens entre culture et territoires.

1. Les freins pour une véritable « *Culture pour tous et par tous* » ⁴⁸

La culture n’est pas un objet de « *consommation* » comme les autres. La diversité de ses domaines et des formes qu’ils peuvent prendre en fait un sujet qui n’est pas toujours facilement appropriable. Les politiques culturelles connaissent une multitude de freins qui limitent ou compliquent l’accès à

⁴⁵ Avis du Conseil Economique, Social et Environnemental Régional, « *La territorialisation des politiques culturelles en Occitanie* », 26/10/2017

⁴⁶ SIBERTIN-BLANC Mariette, « *Une politique culturelle territoriale en Région : l’exemple des territoires de projet en Midi-Pyrénées* », 2009

⁴⁷ MALRAUX ANDRE, Ministre des Affaires Culturelles de 1959 à 1969

⁴⁸ Slogan du Conseil départemental de la Haute-Garonne

l'offre culturelle, des freins qui ne peuvent être écartés dans une véritable politique de territorialisation. L'avis du CESER Occitanie de 2017 identifie des freins :

- Economiques et financiers, car malgré des politiques tarifaires volontaristes, certains publics n'ont pas tout de même pas les moyens pour accéder à certaines offres culturelles ;
- Liés à l'accessibilité, notamment pour les personnes handicapées, mais qui dans une autre mesure peut être rapproché avec les contraintes de mobilités élevées pour certaines catégories de populations (jeunes sans permis et personnes âgées par exemple) très dépendantes de l'offre de transports en commun locale, parfois très faible voire inexistante sur certains territoires ;
- Organisationnels, à cause des démarches administratives complexes ou liés au manque d'informations ;
- Pour les publics empêchés, que cela soit lié à une situation spécifique (hospitalisation et prison) ou à des freins socio-culturels et psychologique. Le niveau d'éducation, de formation, de maîtrise de la langue implique des habitudes culturelles différenciées ou des sentiments de légitimité inégaux par rapport à certains domaines, ce qui traduit donc une occupation de la culture différentes selon les profils des populations ;
- Temporels, car les horaires journaliers peuvent être excluants pour certaines populations par rapport à leur mode de vie, ou alors parce qu'une partie de l'offre culturelle est priorisée sur des moments spécifiques – période estivale ou week-end par exemple –, posant indirectement la question d'à qui est adressée l'offre.

Ainsi, la territorialisation de l'action culturelle induit nécessairement une connaissance des publics, notamment des habitants. Sans cela, les offres culturelles, les actions, seront déconnectées des réalités territoriales et donc nécessairement limitées dans en termes d'impact.

2. Les liens entre territorialisation et équipements culturels

Quand on parle de territorialisation de la culture, se pose nécessairement la question du lien avec les équipements qui pendant longtemps ont été l'alpha et l'oméga des politiques culturelles, où la médiathèque, la salle de spectacle ou encore le musée étaient les outils et la finalité de la politique culturelle. La démocratisation culturelle gouvernait en maîtresse. De fait, ce n'était pas forcément l'action culturelle en tant que telle, avec tout le processus de médiation qu'on recherche aujourd'hui, qui était souhaitée mais davantage l'accès à un art de qualité. Toujours est-il que même si aujourd'hui on constate un éloignement de cette conception-là, les équipements culturels restent des outils de territorialisation majeur pour diverses raisons : ce sont des lieux facilement identifiables, capable d'accueillir des publics, des œuvres ou des artistes, et qui répondent à un besoin de rayonnement territorial, tout en facilitant l'accueil de programmations ou d'animations.

Néanmoins, quand on parle d'équipements et de territorialisation on doit nuancer nos propos, car ce n'est pas seulement le nombre qui compte. Bien plus que la gamme de l'équipement⁴⁹, ce sont une multitude d'autres points qu'il faut considérer : son offre culturelle, sa fréquentation potentielle et

⁴⁹ La nomenclature de la Base Permanente des Equipements de l'INSEE classe les équipements entre trois catégories (proximité, intermédiaire, supérieur) selon le type de service rendu (du plus courant au très spécifique) et son niveau de rareté. À titre d'exemple, une bibliothèque municipale est considérée comme dans la gamme de proximité, un cinéma dans la gamme intermédiaire et un théâtre est dans la gamme supérieure.

réelle, la qualité et la diversité de son offre culturelle, son ancrage local (ou au contraire sa déconnexion totale), son rayonnement territorial, ses actions spécifiques envers les publics et les publics réellement touchés, sa capacité (ou non) à mobiliser les acteurs culturels locaux... Lorsqu'on interroge cela, c'est sa capacité à faire partie d'un territoire qu'on interroge, donc à toucher les besoins culturels locaux dans leurs diversités de tous types.

Peut-on considérer qu'un lieu emblématique et bien identifié localement – comme par exemple un bien patrimonial de type château – qui accueille des expositions et une programmation de qualité, mais avec une absence d'implication des artistes locaux, une faible médiation culturelle et/ou davantage orientée vers les touristes, d'une temporalité surtout estivale, fait partie d'une politique territorialisée ? Sans doute pas, car bien qu'identifié localement, ce lieu ne participe pas ou que de manière marginale à la vie culturelle locale, n'impliquant ni les acteurs ou les artistes culturels locaux, et ne cherchant pas à promouvoir une culture sur une temporalité du quotidien qui serait plus adaptée aux locaux et au territoire. Cela ne veut pas forcément dire qu'il faut repousser une offre culturelle qui a un rayonnement extraterritorial, cela veut dire en revanche qu'il faut arriver à articuler les deux – logique locale et extraterritoriale – dans une conception moins descendante. Il ne faut pas confondre la spatialisation et la territorialisation. Une action culturelle localisée, adaptée à l'échelle et aux besoins locaux, sans équipement mais avec une médiation de qualité, impliquant le territoire par ses ressources ou ses acteurs, peut avoir plus d'impact sur un territoire qu'un lieu ou un équipement culturel exploité de manière « *hors sol* ». De même, l'action culturelle passe également de plus en plus aujourd'hui par des équipements tiers, non-dédiés à cela mais qui sont support de multiples actions culturelles. Les collèges, cibles privilégiées des actions d'EAC pour les départements, en sont le parfait exemple. La territorialisation de l'action culturelle ne passe pas nécessairement par l'équipement culturel, même s'il reste un puissant outil de politique culturelle.

3. La Haute-Garonne, un département conscient de l'enjeu territorial

C'est bien la volonté de rendre de compte des efforts à faire pour territorialiser son action qui a justifié en partie le stage effectué dans le Conseil départemental de la Haute-Garonne. En effet, c'est un enjeu stratégique pour la nouvelle DGD Culture et Sports dont une première réflexion a déjà été menée par Lisa Négrier avec son stage et son mémoire sur « *La politique culturelle en Haute-Garonne* ». Sa création récente nécessite d'avoir un regard extérieur à ce sujet, regard que j'ai tenté d'apporter. Après avoir pris connaissance de l'ensemble de la documentation départementale, des documents de travail aux schémas, la première mission aura été de rencontrer au moins une personne référente par direction pour réaliser des entretiens. Cela aura donné lieu à 3 entretiens individuels et 1 groupé :

- Sophie Pauvret durant un entretien d'1h, responsable des interventions culturelles au sein de la DICSA ;
- Romain Madoyan durant un entretien de 2h, directeur adjoint de la MD31 ;
- Anne Goulet durant un entretien d'1h30, directrice de la DAPC ;
- Sylvie Castro, Frédéric Cottreau et Julie Zaborski durant un entretien d'1h30 également, respectivement directrice de la DAVV, responsable de l'EAC et responsable du spectacle vivant.

Preuve s'il en est de l'intérêt grandissant sur la question de la territorialisation au sein de la DGD Culture et Sports, notre entretien avec Romain Madoyan, qui fut très riche tant pour ce mémoire et que personnellement, a abouti à une invitation à la Médiathèque Départementale

pour intervenir auprès des agents de la MD31 sur cette question de la territorialisation. Initialement programmé sur un échange, mon intervention s'est focalisée sur la notion de territoire, la diversité territoriale haut-garonnaise et donc, in fine, sur la nécessité de territorialiser l'action culturelle de la MD31. L'échange du mardi 2 juillet ayant été riche en discussions, la suite sera organisée fin août ou en septembre lors d'un 2nd rendez-vous.

Alors, quelles questions vont nous permettre de voir comment se place l'action culturelle départementale en termes de territorialisation ? Tout d'abord, déterminer à quelles préoccupations répondent les actions culturelles hauts-garonnaises. Le CESER Occitanie, toujours dans son avis de 2017, situe 3 types de préoccupations des territoires :

- Le rayonnement des territoires, liés à des enjeux économiques et touristiques ;
- La requalification urbaine, qui interroge les liens fonctionnels et esthétiques d'un territoire avec son environnement ;
- La cohésion sociale par le vecteur identitaire que peut être la culture.

De ce trois enjeux, le Département est essentiellement acteur de la première et de la troisième dans son action culturelle, la requalification urbaine étant davantage à la charge du bloc local communes/EPCI.

À ces enjeux, le CESER Occitanie adjoint trois niveaux de territorialisation, à savoir :

- L'association des équipements à leur environnement et la déspecialisation des usages (hybridation, multiplication) ;
- Le développement des actions dites « *hors les murs* », actions culturelles itinérantes qui ne nécessitent pas de lieux spécifiquement dédiés et qui permet aux territoires périphériques (périurbains et ruraux donc) de bénéficier d'une offre culturelle de qualité ;
- La transversalité avec l'intervention croissante des acteurs de différents domaines d'intervention.

En me basant sur les entretiens réalisés, les connaissances acquises et les questionnements que l'on vient d'évoquer, cela m'a permis d'établir clairement le rôle de chacun, de voir les atouts comme les lacunes dans la territorialisation culturelle, mais également de réfléchir aux transversalités actuelles et potentielles entre directions à propos des actions sur les territoires. De manière globale, cela m'a permis de porter une réflexion sur les liens avec les territoires pour distinguer, à la fin, ce qui relève d'actions culturelles spatialisées et ce qui relève d'actions culturelles territorialisées.

II. La Direction des Interventions Culturelles, Sportives et Associatives

Définies avec Aurélien Turc pour déterminer la territorialisation de l'action culturelle départementale, 3 questions nous ont paru essentielles pour déterminer l'analyse qui suit :

- Comment structure-t-on les données en matière de vie culturelle sur les territoires ?
- En fonction des savoirs des uns et des autres, comment organise-t-on mieux les interventions croisées sur les territoires ?
- Comment favoriser le dialogue territorial ?

Ces questions ont nourri les réflexions qui vont suivre, qui pour chaque direction, seront double à chaque fois : la place dans la territorialisation de la politique culturelle d'une part, et de l'autre, les actions potentielles qui peuvent participer de son amélioration.

1. La DICSA, l'agent technique de l'action culturelle

1.1. Quelques exemples de dispositifs suivis

Le service des interventions culturelles, affilié à DICSA est en charge des subventions pour les politiques culturelles menées par le Département. Le suivi est global, puisqu'il va de l'instruction du dossier jusqu'au versement de la subvention. Cela à l'avantage de donner une vision globale au service et de fournir aux candidats en quête de subventions d'avoir un référent unique.

On note une multitude de dispositifs qui nourrissent la politique culturelle départementale. On peut noter entre autres choses :

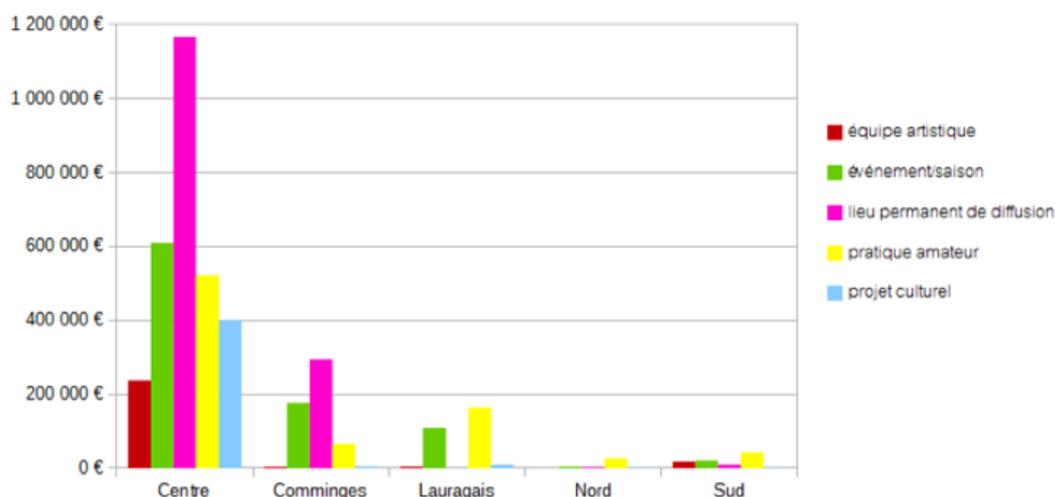
- Les bourses chorales ;
- Les bourses à l'innovation ;
- L'aide au fonctionnement des écoles de musique ;
- Les bourses aux jeunes musiciens sur critères sociaux ;
- Le soutien du bâti en zone rurale sans classification ;
- Le label « *Comme à la Maison* », visant à soutenir les acteurs culturels qui font cohésion dans leur territoire ;
- Le fonds de soutien à l'initiative culturelle locale qui a vocation à soutenir des actions hybrides et innovantes qui font sens sur le territoire ;
- La participation au Groupement d'Intérêt Public (GIP) des Cafés Culture pour soutenir les artistes dans les petits établissements et leur permettre d'avoir un cachet.

1.2. Une déclinaison territoriale inégale

L'essentiel de l'aide apportée va aux équipes artistiques, la Haute-Garonne ayant un foisonnement d'initiatives dans ce domaine-là. Il y a des acteurs culturels qu'on peut qualifier d'« *habitués* », participant régulièrement de l'action culturelle du Département et qui sont souvent les plus gros et/ou les plus structurés, et l'autre les acteurs culturels qui participent d'un turn-over⁵⁰ assez important car n'ayant pas les mêmes possibilités d'investissement dans le processus créatif. Les subventions se portent aussi particulièrement sur les lieux culturels en plein essor. L'inégalité territoriale en termes de subventions est très forte, puisque la métropole (**Fig. 26, p.35, « Centre »**), concentre très largement l'essentiel des subventions, suivi bien plus loin par le Comminges avec les fortes subventions à Pronomades, et le Lauragais, terre traditionnellement soutenue par le Département. Les unités Sud (Pays Sud Toulousain) et Nord (Pays Tolosan) sont quasiment absente de tout soutien départemental. On est bien loin de la solidarité territoriale souhaitée, en tout cas en termes financiers.

⁵⁰ Roulement

Figure 27 : Montant des subventions par unité territoriale en 2016



Source 27 : Mémoire "La politique culturelle en Haute-Garonne", Lisa Négrier, 2016

1.3. Une ingénierie à développer

Bien qu'encore parfois peu claire à la vue du caractère récent de la DGD Culture et Sports, l'action culturelle du Département est de mieux en mieux identifiée, sur l'aspect financier mais pas seulement. La qualité de la mise en œuvre des subventions est cependant un point de vigilance qu'il convient d'appuyer. En effet, il y a une nécessité de mise en œuvre d'une évaluation de la politique financière du Département qui vient en soutien aux acteurs culturels. Cette évaluation n'existant pas aujourd'hui, l'impact territorial des subventions attribuées est totalement impossible à déterminer, ce qui empêche d'avoir des (ré)orientations au service de la stratégie culturelle de la collectivité mais aussi au service de l'équilibre territorial.

2. Un double potentiel inexploité : la structuration et la représentation des données, et l'évaluation des actions culturelles subventionnées

La DICS est sans doute le service qui cumule le plus de données. Instruisant tous les dossiers de subventions dans un Département traditionnellement porté sur le sujet, la DICS est bien placée pour avoir un regard global et transversal.

2.1. Un service ressource

Instruisant tous les dossiers, ce service devrait pouvoir être ressource et structurant au niveau des données, un enjeu fort et indispensable de toute politique culturelle territorialisée :

- Répertoire, typologie (temporalité, montants, qualification, etc) et spatialisation des **subventions accordées** ;
- Répertoire, typologie et spatialisation des **acteurs subventionnés** ;
- Répertoire, typologie et spatialisation des **manifestations subventionnées**.

Ce travail de recensement et de classification nécessite un accompagnement par un travail de cartographie avec QGIS⁵¹, permettant une première spatialisation de ce qui est fait. Grâce à une mise en contexte territoriale (portrait socio-économique des territoires, portrait culturel, etc) en parallèle, ce travail permettrait d'avoir un véritable raisonnement pour atteindre l'objectif de développement équilibré des territoires en matière de politique culturelle. En effet, ce n'est pas parce qu'un territoire est celui qui reçoit le plus de subventions – les causes peuvent être multiples – que c'est celui qui en a le plus besoin ou qu'il est le plus judicieux d'irriguer. Un territoire n'est pas irrigué d'une seule façon, il l'est de plusieurs manières. Il l'est par la subvention « brute », certes, mais il convient de voir aussi comment la déclinaison se fait selon les acteurs (associations, professionnels, lieux, etc) comme par les manifestations, car les nuances peuvent cacher parfois des réalités très différentes. Or, connaître ces réalités est ce qui permet d'engager des réflexions importantes sur les effets engendrés – qu'ils soient positifs ou négatifs – et les effets désirés – qu'ils soient atteints ou pas – issus des objectifs souhaités. Le B.A.BA d'une politique publique, en somme.

En effet, est-il plus pertinent de focaliser les subventions sur un territoire pour en faire une locomotive ou au contraire de combler les lacunes de territoires ayant de faibles dynamiques culturelles ? Convient-il de subventionner un acteur culturel local majeur qui irrigue une vaste zone, parfois au détriment d'autres acteurs culturels locaux ? Ou au contraire, de favoriser l'émergence d'un réseau d'acteurs locaux qui n'ont pas encore la dynamique d'autres acteurs plus structurants ? Quel développement cela crée quand on soutient davantage les acteurs que les manifestations et inversement ? Quels impacts, positifs ou négatifs ? Ce sont autant de questions non-exhaustives qui peuvent et doivent accompagner les choix stratégiques. Cependant, pour cela, il faut avoir un outil d'observation et d'analyse qu'est la spatialisation des données au travers de cartographies complémentaires.

2.2. Un service transversal

Outre son rôle de centralité au niveau des dossiers, un autre enjeu fort concernant des données vient du fait que le service des interventions culturelles est transversal et permet de ne pas raisonner en silo, comme cela arrive souvent dans les grandes structures qui ont besoin de sectoriser le travail pour bien fonctionner. Il ne faut donc pas oublier de commencer à partir du global avant de décliner de manière sectorielle, et non l'inverse, afin d'éviter l'écueil du silo. La manœuvre y perdrait sinon beaucoup d'intérêt. Répertoires, typologies et spatialisations sont autant d'outils pour la compréhension générale des dynamiques culturelles à l'œuvre sur le territoire. Ainsi, la centralisation des données au sein d'une direction aussi transversale que celle de la DICSA semble des plus pertinentes pour une stratégie culturelle départementale mieux territorialisée. En effet, il ne faut pas confondre une politique spatialisée, c'est-à-dire qui a un impact sur les territoires, d'une politique territorialisée, c'est-à-dire qui réfléchit et nuance son action selon les différentes réalités territoriales. Une politique spatialisée peut être totalement aveugle aux réalités contrairement à une politique territorialisée.

⁵¹ Logiciel libre de cartographie

Synthèse

En résumé, le service des Interventions Culturelle pourrait :

- Devenir le service ressource de structuration des données culturelles ;
- Etre support de la spatialisation de la politique de subvention du Département en matière culturelle ;
- Jouer un rôle dans la nécessaire évaluation de la politique culturelle ;
- Agir de manière transversale pour éviter de raisonner en silo.

Cela nécessiterait de :

- Renforcer la coopération entre directions sur la gestion des données ;
- De repenser l'ingénierie interne pour permettre la gestion et la spatialisation des données mais également l'évaluation.

III. La Médiathèque Départementale : la proximité territoriale

1. Une action culturelle tournée vers la réinvention des usages et la médiation territoriale

1.1. Vers une organisation territorialisée

Au niveau de l'organisation interne, les agents se divisent entre les bibliothécaires conservateurs (cadres A), les assistants bibliothécaires de conservation (cadres B) et les adjoints du patrimoine (cadres C). Les bibliothécaires conservateurs et les assistants bibliothécaires de conservation jouent un rôle majeur dans la territorialisation de l'action culturelle de la MD31 puisqu'ils sont les référents territoriaux répartis sur les 5 unités territoriales établies par le Département (**figure 28**). En outre, auparavant uniquement gestionnaires de collections, chaque référent travaille sur une spécialité thématique bien définie. Outre leurs compétences premières liées à la lecture publique, ce fonctionnement leur permet d'agir avec un regard qualitatif vis-à-vis d'une thématique, et qualitatif par rapport à un territoire donné. Ces référents territoriaux gèrent entre 7 et 12 bibliothèques et médiathèques municipales. Les Conseils territoriaux ont lieu au moins 2 fois/an dans chaque unité territoriale qui réunissent les personnels des équipements de lecture publique – professionnels et bénévoles – avec les agents territoriaux référents. Ces réunions ont pour but d'informer voire de monter en compétences ceux qui gèrent et travaillent dans le réseau de lecture publique. Cependant,

cette déclinaison territoriale connaît divers freins. Le niveau de salariat est en un premier puisqu'1/3 de ces équipements n'est géré que par des bénévoles. Même s'il serait réducteur de s'arrêter à cette simple dichotomie, il faut néanmoins souligner que cela n'implique pas toujours le même niveau d'intérêt, de disponibilité et de compétence selon que la personne soit salariée ou bénévole. À cela s'ajoute une difficile compréhension pour certains de ces personnels que la profession évolue, avec tous les enjeux que cela implique, et ne saisissent donc pas la nécessité de faire évoluer leurs pratiques pour faire vivre leur équipement et faire répondre son offre culturelle aux besoins locaux.

Figure 28 : Le découpage en unité territoriale du Département



Source 28 : Mémoire "La politique culturelle en Haute-Garonne", Lisa Négrier, 2016

La déclinaison territoriale de la MD31, outre les référents territoriaux, se fait également par le biais des réseaux de lecture publique. Le Département accompagne les bibliothèques et médiathèques municipales vers une structuration intercommunale, encore laborieuse. On notera par exemple qu'il n'existe aucun poste de coordinateur intercommunal au sein des EPCI de Haute-Garonne, qui manquent souvent de moyen à cet effet. L'action territorialisée de la MD31 sur les réseaux de lecture publique passe donc par une déclinaison des actions selon les types de publics et les types de conventions signées. Pour ces dernières, on en notera 3 types, qu'on qualifiera pour simplifier de

minimale, normale et vertueuse. Basées sur les critères de normativité de la MD31, cela permet de proposer une action différenciée sur les territoires qui favorisent les structures faisant le plus d'efforts.

1.2. Une ingénierie entre actions accompagnement humain et appuis techniques

En dehors des réunions territoriales dont nous avons précédemment parlé, la MD31 a une forte action en termes de formation, que ce soit pour ses agents ou de ceux du réseau de lecture publique. Chaque année au moins une formation thématique est proposée à l'ensemble des agents (exemple : la concertation) afin de les accompagner dans la nécessaire montée en compétences qu'exige le rôle de plus en plus important de la MD31. Dans un même temps, d'autres formations plus courtes sont proposées auprès des agents, salariés comme bénévoles, des différentes bibliothèques et médiathèques départementales. Ces formations proposées peuvent être thématiques, sur l'actualité éditoriale ou encore sur le métier et les compétences socioculturelles. Cependant, comme dans le cadre des réunions territoriales, des freins existent auprès de certains bibliothécaires comme des référents territoriaux sur divers sujets (la formation, la question des pratiques et usages, la conception de territorialisation). Cela limite donc pour partie l'action de formation à destination des agents de la MD31 comme de ceux des réseaux de lecture publique.

L'ingénierie vient également en appui technique par des propositions de diagnostics sur les réseaux de lecture intercommunaux, qualitatifs tant sur la diversité de leur contenu que sur le niveau d'analyse proposé. Un effort particulier être d'ailleurs en train d'être fourni par la MD31, qui a demandé à ses agents un travail de diagnostic divisé en 16 items qui permettra ensuite d'aller vers une meilleure territorialisation de leur action.

1.3. Animations et couverture territoriale

Outre la fonction de formation, la MD31 propose des animations au sein des bibliothèques et médiathèques municipales, passant par des expositions à de l'aide à l'organisation d'événements de tous types. La majeure partie de l'animation de ces structures concerne cependant surtout le recensement des bonnes pratiques, leur valorisation et leur diffusion, car il ne faut pas oublier que l'essence de la MD31 est une aide à la bonne gestion de ces structures. Notons également que les conventions « *vertueuses* » donnent des garanties liées aux animations proposées par la MD31 au sein de leur structure. La MD31 propose également des animations dans le cadre des temps forts de la DGD Culture et Sports, notamment avec la semaine des cultures urbaines (organisation d'ateliers sur le territoire départemental, ouverture du site de Labège pour une soirée-concert).

La MD31 est un acteur qui possède une excellente couverture territoriale grâce à son vaste ensemble de bibliothèques et médiathèques municipales soutenues, qui sont des lieux culturels structurants, parfois les seuls. Ce sont autant de lieux pour les populations qui doivent permettre de faire société. Tendre vers l'hybridation des usages semble le seul moyen de perpétuer ces lieux culturels face aux évolutions sociétales. La « *bibliothèque-agera* »⁵², mélangeant les fonctions culturelles ou se mélangeant à d'autres structures culturelles semble une idée assez séduisante pour rendre ces lieux davantage structurants. Cependant, l'hybridation des usages connaît un certain

⁵² MADOYAN Romain, lors de l'entretien

nombre de freins (excepté sur les jeux de sociétés) car peu de bibliothécaires se sentent assez légitimes ou compétents pour cela.

1.4. Des partenariats en développement

On peut par exemple citer que depuis 2015, les Archives Départementales et leur antenne de Saint-Gaudens délocalisent certains de leurs ateliers dans les bibliothèques et médiathèques du réseau via l'inscription de ces ateliers dans le panel d'animations proposées par la MD31. Cette coopération se fait avec une contrepartie, à savoir que la MD31 réserve un spectacle pour les Archives Départementales lors des journées du patrimoine. Il y a également un travail commun autour de la création d'expositions. Dans une autre mesure, la MD31 travaille en partenariat avec les Chemins de la République⁵³ dans le cadre de projets qui ont lieu dans les bibliothèques et médiathèques du réseau (11 structures concernées pour 19 projections au total), et ce depuis 2017. Depuis 2018 également, il existe un pour des propositions d'interventions dans l'axe Occitanie du programme de formation. La recherche de transversalité culturelle est donc réelle, même si le caractère récent de ces choix en limite pour l'instant le développement.

1.5. Et les publics, dans tout ça ?

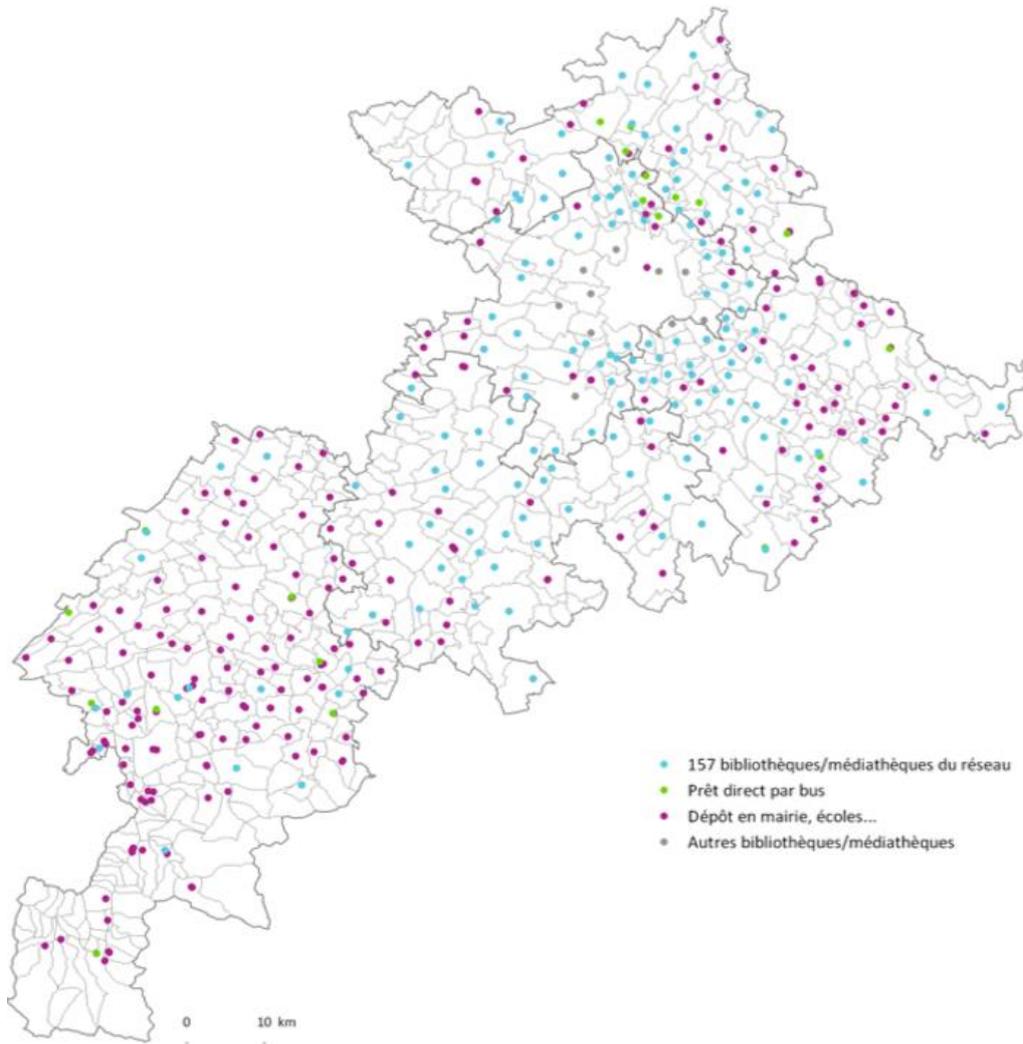
Des actions existent pour aller davantage vers les publics bien que cela dépende souvent de la qualité de la relation entre le référent territorial et la structure de lecture publique concernée. À l'heure actuelle, l'analyse par rapport aux publics est uniquement quantitative et il manque à certains agents du Département une vision territoriale de leur travail, d'où mon intervention auprès d'eux auparavant évoquée. Cependant, le travail de diagnostic qui est fait devrait permettre par la suite de mieux cibler certains publics, tandis que les différents partenariats qui existent avec d'autres directions de la DGD Culture et Sports permettent d'amener une diversité de publics dans le réseau de lecture publique.

⁵³ « Les Chemins de la République constituent un programme labellisé regroupant toutes les actions départementales en faveur de la promotion et de la défense des valeurs républicaines. » - haute-garonne.fr

2. La lecture publique : la force du réseau territorial

La Médiathèque Départementale a un rôle majeur dans les rouages de la vie culturelle du Département et pourrait davantage le développer. En effet, de toutes les directions de la DGD Culture et Sports c'est sans doute celle qui a le meilleur maillage territorial, puisque comptant 157 bibliothèques et médiathèques municipales sur un territoire départemental comptant 589 communes. Le potentiel est donc réel, et peut s'axer sur divers points.

Figure 29 : Les équipements de lecture publique en Haute-Garonne



Source 29 : Mémoire "Les politiques culturelles en Haute-Garonne", NEGRIER Lisa, 2016

2.1. La logique de démocratie culturelle : la potentialité des interventions croisées

Le réseau de lecture publique en Haute-Garonne révèle un potentiel intéressant territorialement parlant pour la stratégie culturelle du Département grâce à la répartition de son maillage. Ainsi, si par ses animations la Médiathèque Départementale propose déjà des expositions au sein du réseau de lecture publique grâce à son partenariat avec la DAPC, on peut identifier également plusieurs potentialités à créer ou renforcer qui iraient dans le souhait d'hybridation des usages de la MD31 pour valoriser ces structures.

Il serait possible, par exemple, de créer un véritable travail de coopération entre la MD31 et la DAVV. Cette dernière capitalise une grande connaissance des acteurs culturels de terrain, des savoir-faire artistiques mais également des publics et spécifiquement des jeunes. Or la MD31 dans sa volonté d'hybridation des usages, souhaite intégrer des actions créatrices de culture et de diffusion de connaissances spécifiques, infusées par le biais des structures de lecture publique. Il est donc tout à fait envisageable que la DAVV porte un rôle de conseil sur ces thématiques-là auprès de la MD31, pouvant aussi partager son réseau d'acteurs afin que certains d'entre eux interviennent (animations, conseil, etc) auprès des bibliothèques et médiathèques municipales. Cela favoriserait la pratique culturelle sur ces territoires en renforçant le rôle structurant du réseau de lecture publique. De surcroît, DAVV et MD31 touchent des publics différents. Renforcer les interventions croisées par l'entrée artistique de la DAVV et territoriale de la MD31 permettrait de toucher une partie des publics de l'un vers les actions culturelles de l'autre, et inversement. En partageant la connaissance empirique que chacune de ses deux directions possède sur les territoires de Haute-Garonne, cela aurait également l'avantage d'engager des actions différenciées selon les territoires, adaptées aux différents besoins des différents publics locaux.

Si des actions croisées existent déjà avec la DAPC, elles y gagneraient à être poursuivies et renforcées. En effet, ces deux directions ont chacune une connaissance et un maillage du territoire différent mais complémentaire. Là où la MD31 a un réseau vaste, donc plus souple, mais basé sur des structures de plus petites tailles, la DAPC peut s'appuyer sur des lieux emblématiques patrimoniaux à leur charge – comme les musées – ou dont ils ont une bonne connaissance, ces lieux ayant un rayonnement bien plus grand mais plus rigide, ne concernant que quelques lieux spécifiques. La DAPC s'inscrit de surcroît dans une démarche de connaissance chronologique, historique du territoire grâce à leur documentation, permettant une complémentarité originale. Ainsi, les bibliothèques et médiathèques municipales auraient tout intérêt à développer leur partenariat dans le cadre de la valorisation patrimoniale portée la DAPC. En effet, cela sert autant le développement de l'hybridation des usages souhaité par la MD31 que les propositions d'animations sur les thématiques à laquelle la DAPC tente de sensibiliser les publics.

Evidemment, tout ceci ne relève que de pistes. Il convient ensuite de voir concrètement ce qu'il est possible de faire. Toutes les bibliothèques et médiathèques municipales n'ont pas la même taille – donc des capacités d'accueils différentes –, les mêmes normes ou les mêmes personnes – donc des volontés et compétences différentes –. Cependant chacune des directions dispose d'une connaissance fine de ses structures, des compétences des agents et des personnels, des acteurs impliqués et des savoir-faire locaux. Une mutualisation concrète permettrait sans doute de porter une stratégie culturelle plus transversale et potentiellement plus territorialisée, à condition qu'elle soit à l'écoute des territoires.

2.2. La potentialité du réseau au service du dialogue citoyen

Là encore, l'importance du réseau de lecture publique permet de considérer les bibliothèques et médiathèques municipales comme des lieux potentiels de concertation et donc de dialogue territorial. En effet, si cette hybridation des usages qui est souhaitée peut favoriser la diversité des pratiques culturelles, il ne faut pas oublier qu'elle peut aussi les interroger, supports d'identification des besoins

culturels des citoyens, donc à être des relais de la démocratie participative locale. Ce travail ne serait évidemment ni exhaustif ni représentatif d'une population d'un territoire donné, car les publics touchés par la lecture publique ne représentent qu'une part petite part des populations qui ont des pratiques culturelles, et une part encore plus faible de l'ensemble des populations du territoire. Cependant, il aurait le mérite d'exister et de toucher au moins une partie de ces populations périurbaines et rurales, souvent en demande de pratique et de lieux culturels qui parfois font défaut dans ces territoires.

Même les équipements de lectures publiques sont déjà des lieux d'interventions croisées, en renforcer leur rôle légitimerait davantage leur place sur les territoires et pourraient en faire des supports privilégiés de la stratégie culturelle départementale en termes de territorialisation. Ainsi, instaurer un dialogue territorial par la concertation au niveau du réseau de lecture publique permettrait une connaissance plus fine des publics usagers de la culture, de leurs pratiques et de leurs besoins, permettant une proposition culturelle différenciée adaptée à la réalité de chaque territoire.

Synthèse

En résumé, la MD31 pourrait :

- Être un support territorial de l'action culturelle du Département privilégié grâce à la force de son réseau, vaste et implanté sur l'ensemble des territoires de la Haute-Garonne ;
- Valoriser les interventions croisées afin de faire découvrir à une diversité de publics accrue l'offre culturelle du Département ;
- Être un lieu privilégié du dialogue citoyen.

Cela nécessiterait de :

- Renforcer la coopération entre les directions ;
- De former davantage les agents de la MD31 à la territorialisation de leur action et ceux du réseau à l'évolution de leur métier ;
- De favoriser l'hybridation des usages au sein des structures du réseau et notamment de créer des outils pour en faire des relais concrets du dialogue citoyen dans le domaine de la culture.

IV. La Direction des Archives et du Patrimoine Culturel : l'ancrage territorial

1. Le rayonnement territorial comme fil conducteur de l'action culturelle

1.1. Le patrimoine, un domaine encore en recherche d'action structurante

La valorisation du patrimoine permet une entrée territoriale de l'action culturelle de cette direction. En Haute-Garonne cependant les actions de valorisation du patrimoine se font en premier lieu par l'entrée touristique - en témoigne les nombreuses actions que portent le Comité Départemental du Tourisme (CDT) plutôt que la DAPC -, l'approche culturelle et patrimoniale arrive seulement ensuite. À titre d'exemple, cette valorisation patrimoniale se fait par un soutien financier et méthodologique à l'Abbaye de Bonnefont, dans la CC Cagire Garonne Salat quand le château de Laréole détient lui un rôle de « vitrine » en tant que site patrimonial appartenant au Département. Ces deux lieux pourraient être pensés comme des points d'appui d'une politique patrimoniale. Pour cela cependant, il faudrait intégrer les territoires autour, ce qui n'est pas nécessairement le cas et qui démontre un déficit de territorialisation de la politique patrimoniale du Département.

Le second point passe par la mise en réseau du patrimoine, notamment pour les principaux musées, dont tous sont basés à Toulouse sauf 2, à savoir le Musée de l'Aurignacien et le Musée Archéologique de Saint-Bertrand de Comminges. Il manque dans cette mise en réseau d'autres musées de plus petite envergure – labellisés « Musée de France »⁵⁴ ou pas – qui travaillent avec les moyens dont ils disposent. Il n'y a pas de politique d'appui auprès de ces structures pour les aider à se professionnaliser.

Pour le reste du patrimoine, le déficit est flagrant : il y a peu de liens avec les territoires, peu d'intégration. C'est un travail qui n'a pas de raison d'être à l'échelle communale ou intercommunale mais qui doit être fait dans une vision à la fois de proximité et stratégique que possède le Département. Cependant, ce dernier manque parfois d'une connaissance fine des territoires infra-départementaux, ce qui peut faire défaut à la politique patrimoniale. À cela s'ajoute la concurrence interne au Département sur ces questions-là, notamment avec la DICSA, qui a toujours la main mise sur le PRNP, et la direction du développement équilibré des territoires, à part de la DGD Culture et Sports, et qui travaille dans une vision très financière, donc bien loin des réalités territoriales, mais aussi avec le CDT qui agit beaucoup par la question patrimoniale. Les potentialités de l'action patrimoniale sont donc réelles, mais manquent encore d'actions stratégiques et structurantes pour être dans une logique de rayonnement territorial pleine et entière.

1.2. Les archives, de l'animation vers le rayonnement territorial

Si l'animation de la politique patrimoniale du Département par l'entrée culturelle est très faible, elle est revanche très présente du côté des archives départementales, actions essentielles pour ne pas être juste dans une logique de documentation. Le service des archives propose notamment des ateliers

⁵⁴ « Les musées de France sont des musées agréés par l'État et bénéficiant prioritairement de son aide, selon les termes de la loi du 4 janvier 2002. L'Appellation Musée de France peut être accordée aux musées appartenant à l'État, à une autre personne morale de droit public ou à une personne de droit privé à but non lucratif. À ce jour, 1218 musées ont reçu l'appellation Musée de France », ministère de la Culture et de la Communication, 2019

d'initiations à la recherche, des ateliers créatifs ou des présentations de fonds (limitées par le fait qu'il faut des salles en capacité de les accueillir). De manière générale, la médiation en direction des publics s'appuie sur des connaissances scientifiques, ce qui favorise l'image de caution scientifique de la structure. Au sein de la DAPC, les animations ont clairement pour but de favoriser le rayonnement territorial, que l'on peut distinguer en deux catégories.

La première consiste à exercer une force centripète sur les publics, par de l'accueil au siège des Archives à Toulouse et l'antenne de Saint-Gaudens :

- Par les salles de lecture ;
- Par l'accueil éducatif.

Ce point connaît deux limites importantes. La première, le nombre de salles qui est insuffisant et leur capacité d'accueil trop limité. Le second, le fait que ce soient des publics « *captifs* », par le cadre scolaire pour les jeunes publics, et par le caractère obligatoire quand il s'agit de recherche sur des actes administratifs. Ainsi, peu de ces publics reviendront, s'additionnant au fait que c'est un service peu recherché par les publics. Ce type de rayonnement, bien qu'essentiel, n'est donc pas efficient en termes d'impact territorial.

La seconde catégorie consiste à exercer une force centrifuge en direction des publics, c'est-à-dire que les établissements aillent à leur rencontre :

- Par la délocalisation des ateliers (ce qui demande une véritable logistique pour les agents notamment) notamment grâce à des partenariats avec la MD31 ;
- Par l'opération « *Photographions la Haute-Garonne* » qui cherche à circuler dans le Département ;
- Via le Musée de la Déportation et de la Résistance par le développement de circuits mémoriels qui permet d'avoir une action de terrain associée à un discours historique.

Ce type d'actions permet d'atteindre davantage de publics et de les capter selon des intérêts divers qui peuvent faire sens avec leur territoire. En effet, les deux dernières actions citées notamment permettent de raconter l'histoire des territoires concernés, que ce soit par la photo ou par voie orale, captant ainsi des publics qui y vivent, y ont vécu ou y ont un attachement particulier.

1.3. Des partenariats encore difficiles

On peut noter une différenciation sur plusieurs échelles en ce qui concerne les partenariats. D'un point de vue territorial, deux constats sont mis en avant :

- Une mise en place de partenariats avec les acteurs institutionnels globalement moins compliqués à mettre en œuvre à Saint-Gaudens qu'à Toulouse, du fait que cette dernière concentre beaucoup de poids lourds du monde de la culture ;
- Le Sud de la Haute-Garonne qui est plus facile à dynamiser que le Nord, possiblement dû à des initiatives locales plus volontaristes au Sud.

Sur la partie institutionnelle, la coopération avec les musées de l'agglomération toulousaine est quasi inexistante, hormis des expérimentations qui ne vont jamais plus loin. La logique de silo institutionnel entre Métropole et Département prime. Peut-être n'y-a-t-il pas de réelles nécessités à coopérer, cependant, cette « *non-nécessité* » relève plus de l'habitude de travailler chacun de son côté

que d'un travail commun qui aurait permis d'établir la complémentarité – ou pas – entre musées. On peut également noter qu'un travail est en cours avec les Voies Navigables de France pour récupérer les archives sur le Canal du Midi depuis le 17^{ème} qui permettraient de mieux le valoriser.

1.4. Le coche manqué de l'ingénierie en prestation aux territoires

L'approche ingénieriale est souvent davantage financière, peu dans une logique de projet. L'écomusée du Cagire, soutenu financièrement, semble théoriquement intéressant en termes de développement territorial local. Cependant, le manque d'informations techniques et les moyens insuffisants de la DAPC empêchent toute approche qui permettrait d'apporter des conseils techniques et méthodologiques pour la mise en place de ce projet. Cela demande une montée en compétences pour mieux suivre et accompagner les projets, mais le manque de moyens limitant cela, les Musées présents en Haute-Garonne qui sont demandeurs d'un appui ingénieriale de ce type doivent s'en passer. Néanmoins, il semble que petit à petit le Département devient un échelon de référence en ce qui concerne cet appui ingénieriale, bien que la logique dite « *opportuniste* » continue de primer du fait de l'absence de schéma à ce jour.

1.5. Des faibles tentatives pour sortir de la logique de publics captifs

La majorité des publics touchés sont dits « *captifs* », comme déjà évoqués plutôt, à savoir les scolaires et ceux qui font des recherches administratives ou historiques. Le service des archives départementales cherche donc à s'ouvrir davantage, à montrer qu'il est accessible à tous et à chercher à atteindre les publics qui ne connaissent pas les archives malgré le rôle mémoriel et scientifique qu'elles jouent. À côté de cela, des tentatives d'hybridation des usages ont lieu – *murder party*⁵⁵ par exemple – pour faire connaître les archives départementales et attirer de nouveaux publics. La question des freins psychologiques reste néanmoins récurrente et prégnante comme on peut souvent le constater dans le domaine culturel (théâtre, opéra, etc) qui agissent sur les publics.

2. La mémoire comme plus-value culturelle des territoires

Par nature la DAPC est déjà une direction qui structure beaucoup de connaissances, bien que davantage centrées sur la partie mémorielle. En valorisant tout ce patrimoine informatif, il est sans doute possible de donner une plus-value culturelle aux territoires qui serait tournée vers les pans mémoriels et historiques, souvent négligés dans le domaine culturel au profit des champs plus artistiques.

2.1. Des partenariats à créer

L'un des premiers constats que l'on peut faire est que cette direction fonctionne en relatif isolement, notamment dû au fait qu'elle puisse s'appuyer sur un patrimoine matériel imposant (les musées) et un patrimoine informatif, administratif et scientifique vaste (les archives). Les partenariats

⁵⁵ Jeu grandeur nature consistant à résoudre un faux meurtre

sont finalement assez limités que ce soit en interne ou avec les autres acteurs culturels, ce qui limite sa portée et sa capacité d'action et son potentiel territorial. Seul son partenariat avec la MD31 lui permet, à ce jour, d'atteindre véritablement davantage de publics.

On rappellera aussi la possibilité pour la DAPC d'être un support ingénieriale auprès des musées de Haute-Garonne, car un certain nombre n'ont pas les compétences ou les moyens nécessaires à une bonne valorisation de leur structure. Dans un Département qui possède une action volontariste en la matière par la gestion de 3 sites muséaux, imaginer qu'il devienne un support ingénieriale est une option des plus crédibles, devenant par la même occasion moteur d'une politique muséale ambitieuse par la mise en réseau des différentes structures présentes en Haute-Garonne.

2.2. Vers une meilleure connaissance infra-territoriale

Pour assoir son rayonnement territorial, la DAPC a besoin d'avoir une connaissance du territoire départemental plus fine. Outre la question de structuration des données évoquée avec la DICS, cette amélioration de la connaissance de la maille infra-territoriale passe nécessairement par des partenariats forts avec les acteurs institutionnels locaux, à savoir les EPCI et les PETR. Tous ne sont pas identiquement investis sur la question de la culture, cependant, un certain nombre d'entre eux ont une connaissance patrimoniale qui pourrait être intéressante pour les actions de la DAPC. Connaissance qui, rappelons-le, peut être basée sur leur expérience du territoire, sur l'existence d'un inventaire du patrimoine plus ou moins exhaustif (PETR Pays Lauragais, CC Tarn Aogût) ou tendant à en avoir un (CC Bassin Auterivain). De même, il ne faut pas oublier les synergies possibles avec le Comité Départemental du Tourisme, actif sur une autre vision du patrimoine qu'il accapare aujourd'hui. La DAPC ne peut pas connaître l'ensemble des acteurs culturels qui ont un savoir à apporter, mais les PETR, EPCI voir les communes sont parfois des structures ressources ou des relais d'acteurs locaux dynamiques qui peuvent favoriser cette interconnaissance. La base de connaissance mémorielle, fortement liée à l'histoire locale, pourrait être sans doute renforcée dans une démarche similaire. Récupérer la parole locale serait ainsi complémentaire et viendrait renforcer la connaissance que possède la DAPC.

La question se pose aussi de la compétence d'inventaire car si aujourd'hui elle est détenue par la région Occitanie, celle-ci peut être déléguée. N'y-a-t-il pas là un potentiel inexploité dont le Département pourrait se saisir ? Ainsi, il pourrait renforcer sa connaissance du patrimoine, dont le PRNP. Avoir une connaissance précise permettrait ensuite, en partenariats avec les acteurs locaux, institutionnels ou pas, de valoriser sur le plan culturel un patrimoine qui n'a pas nécessairement une vocation touristique mais une forte valeur locale pour diverses raisons (historique, culturelle, architecturale, symbolique, etc).

2.3. La DAPC comme support d'actions croisées pour un meilleur rayonnement territorial

En s'inspirant de ce qui existe déjà (parcours mémoriels du Musée de la Résistance et de la Déportation, « *Photographions la Haute-Garonne* », les ateliers délocalisés, etc), on pourrait imaginer des actions croisées et transversales assez complètes. Prenant la forme de parcours historiques et/ou culturels et/ou mémoriels itinérants, ces actions s'appuieraient sur le potentiel du patrimoine matériel comme informatif et administratif dont est en charge la Haute-Garonne. Bien entendu, cela suppose

d'avoir la connaissance infra-territoriale nécessaire à ce type d'actions, comme évoqué précédemment.

Cela pourrait se construire en croisant différentes actions :

- Autour de l'opération « *Photographions la Haute-Garonne* » par exemple, avec un parcours qui donne aux publics la possibilité de découvrir la Haute-Garonne du passé jusqu'à aujourd'hui, en lien direct avec les territoires et ce petit patrimoine rural du commun qui a pourtant une valeur locale réelle ;
- En diversifiant les ateliers délocalisés dans leur contenu tout en renforçant leur présence territoriale dans des bibliothèques ou médiathèques ressources et partenaires de la MD31 ou des lieux proposés par des EPCI ou autres acteurs culturels locaux structurant ;
- Par la mise en place de rencontres qui proposent une action culturelle en lien avec le patrimoine et accompagnées d'une médiation : artistes locaux proposant une œuvre ou un spectacle, valorisation des associations locales et acteurs culturels qui ont une parole ou un savoir à faire partager, etc.

Ces exemples ont pour unique but de montrer le champ des possibles dans ce domaine-là, sans avoir la prétention d'être les plus pertinents. Il s'agit juste d'énoncer des possibilités – parmi tant d'autres – assez larges et transversales que permettent les ressources valorisables par la DAPC. Cette proposition se veut complète en termes d'interventions croisées autant entre les directions qu'avec les territoires et leurs acteurs, mais nécessite un projet patrimonial structurant ainsi qu'un travail partenarial fort. On peut imaginer que le Canal du Midi, très peu valorisé finalement sur la partie historique, scientifique et culturelle, soit un projet suffisamment structurant pour porter un parcours comme cela, d'autant plus que la DAPC va en récupérer les archives sous peu. Bien entendu, cela peut se porter aussi sur du patrimoine local moins connu, mais c'est là aussi tout l'intérêt d'associer les institutions et acteurs locaux qui peuvent partager leur connaissance infra-territoriale plus fine que celle du Département. D'où la nécessité de renforcer le dialogue avec les territoires.

Synthèse

En résumé, la DAPC pourrait :

- Être un support ingénieriale auprès des musées de Haute-Garonne ;
- Initier et favoriser la création d'un réseau pour ces musées ;
- Valoriser le patrimoine et la culture locale haut-garonnaise ;
- Être un support majeur du rayonnement territorial pour la politique culturelle du Département.

Cela nécessiterait de :

- Renforcer la coopération entre les directions ;
- D'être en mesure d'accompagner les musées dans un appui global ;
- D'instaurer un véritable dialogue avec les territoires (acteurs institutionnels et culturels locaux) pour favoriser une connaissance infra-territoriale fine ;
- D'avoir une réflexion intégrée dans la mise en place d'animations territoriales.

V. La Direction des Arts Vivants et Visuels : l'attractivité territoriale

1. Le cœur de l'action : la diffusion culturelle

1.1. Un bref rappel de son fonctionnement

L'ADN de l'action de cette direction est la conception de projets culturels et la programmation artistique et culturelle, avec en toile de fond la compétence obligatoire du schéma départemental de l'enseignement artistique. L'objectif est d'avoir un « *aménagement équilibré du territoire* »⁵⁶ dans un souci d'accessibilité et de proximité pour tous. La DAVV organise ou accompagne environ 300 événements culturels au total chaque année, qui peuvent prendre de multiples formes pour toucher le plus possibles de publics (spectacles, show case, conférences, etc). La programmation se fait surtout par proposition du CD31 dans une logique descendante, avec une demande la part de certaines communes, compagnies ou d'autres structures qui demandent une aide de conseil. La DAVV peut également proposer des diagnostics sur les équipements culturels, ce qui renforce son rôle de conseil.

⁵⁶ Sylvie Castro, directrice de la DAVV

1.2. Des actions dans la logique de la démocratisation culturelle

La DAVV identifie de son point de vue plusieurs actions qui sont structurantes sur le territoire haut-garonnais en termes de développement culturel :

- Le festival « *Jazz sur son 31* », cette année étant sa 32^{ème} édition, est une manifestation qui est née à la suite d'une observation de carence culturelle sur le territoire ;
- Le festival « *31 notes d'été* », qui a la particularité d'utiliser comme support le patrimoine haut-garonnais, puisque ce sont des manifestations précédées de visites touristiques et patrimoniales ;
- Les résidences d'artistes à l'espace Roguet ;
- L'itinérance qui est le pendant hivernal de « *31 notes d'été* », en cours de refonte et qui permet une programmation culturelle mieux répartie chronologiquement sur le territoire, l'été étant souvent la saison la plus riche au détriment du reste ;
- La nouvelle semaine dédiée aux cultures urbaines dont l'approche est de faire découvrir une diversité de pratiques culturelles grâce à son contenu (musiques, sports urbains, arts visuels, etc) ;
- La château de Lareol est souvent structurant car support de multiples actions de diffusion culturelle de la DAVV.

La diversité est recherchée, tant dans le contenu que dans les formes et la temporalité, ce qui permet de toucher divers types de publics sur la Haute-Garonne. Néanmoins, sur les 5 actions dites structurantes, 3 ont lieu l'été et 1 est pour l'instant inactive. S'il est indéniable que ces actions font culture sur le territoire, cela pose la question des publics touchés du fait des choix des temporalités.

1.3. Le souhait d'un développement équilibré des territoires : entre volontarisme et difficultés

L'un des objectifs assumés par la DAVV est de tendre vers un développement équilibré des territoires. Dans ce cadre-là, le budget pour « *31 notes d'été* » est réparti sur les cantons non en fonction de la densité – qui privilégierait très fortement Toulouse – mais en fonction de la superficie. Ainsi, même les territoires les moins peuplés – on pense notamment au Sud de la Haute-Garonne – peuvent bénéficier de cette programmation grâce à cette forme de péréquation territoriale.

S'il existe une connaissance des territoires basée sur l'empirisme des agents de la DAVV, ce sont aussi les choix politiques ainsi que l'offre ou les contraintes d'un territoire qui font la structuration territoriale d'une programmation. De surcroît, le *no man's land* actuel sur les compétences culturelles et touristiques au niveau communal et intercommunal ne permet d'avoir une vision d'ensemble claire ni un interlocuteur identifié. On peut prendre pour exemple « *31 notes d'été* » où ce n'est pas toujours le territoire administrateur (intercommunal) qui est décisionnaire, au profit des communes.

Selon la DAVV, on peut identifier 3 types de territoires par rapport à l'offre culturelle. Evidemment, cette identification n'est pas objective dans le sens où il représente un point de vue artistique, conformément aux compétences de cette direction.

Les territoires en lacune :

- Le Nord du Département vers Villemur-sur-Tarn qui compose avec de néo-ruraux contraints ;
- La zone autour du Val'Aigo.

Les territoires dynamiques :

- Le Lauragais autour de Castelnaudary qui a un fort volontarisme politique ;
- Le Comminges qui compose avec des habitants avec une identité culturelle forte et des néo-ruraux par choix ;
- Le Bassin Auterivain qui essaie d'être dynamique.

Les territoires structurés :

- Le Muretain, surtout dortoir, qui compose avec des jeunes ménages et est assez dynamique ;
- Le SICOVAL, qui a une population plus âgée mais aussi qui consomme davantage sur le plan culturel ;
- Le Volvestre, qui est en cours de réflexion pour se structurer.

Ainsi, la vision territoriale est sans doute juste d'un point de vue artistique, mais moins sur l'ensemble culturel. D'où la nécessité d'avoir une vision transversale grâce une structuration des données par le biais, par exemple, de la DICSA. Le travail en silo peut créer des incohérences partielles dans la connaissance des territoires.

1.4. La force du réseau

Historiquement, la DAVV a une très bonne connaissance des acteurs culturels du fait de son ancien fonctionnement associatif et leurs compétences qui la mettaient directement en relation avec eux. Le réseau d'acteurs est souvent réceptif pour saisir les opportunités. De fait, cela présente un avantage notable pour impliqués des acteurs culturels dans la programmation artistique départementale. À cela vient en appui le récent positionnement départemental sur la démocratie participative, opérant une évolution sur la question de la proximité avec les acteurs locaux.

D'un point de vue interne, le CDT est également un partenaire important pour la programmation en lien avec les sites patrimoniaux, mais détriment de la DAPC. Enfin, la DAVV a des partenariats avec les autres directions essentiellement centrés sur l'EAC, dont envers les publics jeunes.

1.5. Une ingénierie purement technique

Ce sont donc les compétences historiques qui sont valorisées pour exister, bien que la question des moyens financiers fasse du Département, de toute façon, un acteur central. La DAVV a également une expertise importante sur les conditions de travail et la sécurité des installations techniques qui est souvent nécessaire dans l'accompagnement de programmation.

1.6. La question des publics

L'action de diffusion culturelle opérée par cette direction touche évidemment un large public, grâce à la diversité de sa programmation et sa volonté d'être présente sur l'ensemble du territoire, ainsi que grâce à l'action d'EAC qui bien que limitée, touche un certain nombre de publics scolaires. Néanmoins, les actions culturelles engagées mettent en avant une interrogation : à qui s'adresse la diffusion culturelle ? Aux habitants ? Ou alors la diffusion, dans une logique essentiellement descendante et estivale, ne touche-t-elle pas en réalité pour partie une population en quête de loisirs plus que de culture, parfois qui n'est pas du territoire ?

2. Forte spatialisation, faible territorialisation ?

La DAVV est sans doute la direction qui par sa nature à l'impact territorial le plus important et visible, que ce soit par le nombre d'équipements concernés par ses subventions, son réseau d'acteur très vaste ou encore le nombre de manifestations culturelles qu'elle brasse. Néanmoins, l'impact ne fait pas la territorialisation de l'action. La force des habitudes comme les sollicitations politiques peuvent avoir un fort impact sur les zones investies par la DAVV.

2.1. De l'EAC à un ancrage territorial transversal ?

Sur l'EAC, les propositions de la DAVV sont très riches mais connaissent un certain nombre de limites. La première est qu'elle est essentiellement concentrée sur les domaines artistiques classiques, peu en lien avec les autres compétences culturelles départementales : patrimoine, archives, lecture. L'existence de quelques ateliers sur ces sujets est honorable, mais insuffisante pour qualifier cela comme étant une politique culturelle transversale. Cela est d'autant plus dommageable que ce sont des domaines qui, présents sur l'ensemble du territoire haut-garonnais, permettrait de s'inscrire dans une culture locale. La seconde, c'est qu'elle ne touche que 8% des collégiens chaque année dans environ 1/3 de collèges publics, ce qui ne la rend pas suffisamment structurante, bien que cela lui confère encore beaucoup de potentiel. La qualité de ces propositions culturelles pourrait se révéler un formidable potentiel à exporter auprès de l'ensemble des habitants haut-garonnais, basé un modèle combinant animations et médiation culturelle. En cela, s'appuyer sur les qualités inhérentes à la MD31 et à la DAPC permettrait de créer une véritable transversalité culturelle, au service des populations comme du rayonnement territorial.

2.2. Une logique d'agence de diffusion culturelle

Comme sur l'EAC, la DAVV a une programmation riche et dense, qui lui permet d'avoir une présence culturelle importante sur les territoires. Cependant, cette programmation semble construite dans une très forte logique top-down. Or, elle pourrait être améliorée en impliquant davantage les autres directions. En effet, si nous prenons l'exemple du festival « 31 notes d'été » dont l'originalité est de lier l'artiste à un axe patrimonial et touristique, le partenariat existe avec le CDT mais aucunement avec la DAPC, pourtant aussi compétente sur la partie culturelle du patrimoine. L'intégrer dans cette action-là pourrait permettre de créer une véritable médiation culturelle en lien avec les

territoires, aujourd'hui totalement inexistante, du fait d'actions par le biais de la CDT intéressantes – tourisme dans les Pyrénées, prise de la Bastille, etc – mais bien souvent totalement hors sol.

Le rôle de la DAVV finalement se rapproche pour beaucoup de celui d'une agence de diffusion culturelle avec un rôle conseil, d'information, d'accompagnement, d'appui technique et logistique ainsi que de diffuseur via la programmation proposée. Mais ce rôle, comme pour les agences de diffusion culturelle pose différentes questions : s'agit-il d'aider à faire ou de faire directement ? S'il est important d'aider les territoires à faire, à enseigner des initiatives, des méthodes, n'est-il pas aussi de son rôle de laisser se prendre en main pour que chacun construise son propre développement culturel ? Il ne faut pas confondre un rôle d'aide, qui supplée à celui d'une perfusion permanente en étant le seul opérateur culturel valable de tout le territoire.

Synthèse

En résumé, la DAVV pourrait :

- Transposer sa très riche proposition de l'EAC en animations pour toucher de nouveaux publics ;
- Etendre son rayonnement territorial pour toucher là aussi, d'autres publics.

Cela nécessiterait de :

- Renforcer la coopération entre les directions ;
- D'avoir une réflexion commune avec les autres directions sur l'interconnaissance et la mise en place d'animation territoriale.

VI. Une territorialisation en manque de dialogue territorial ?

Le dialogue territorial, processus qui implique de la concertation et de la médiation dans la gestion des territoires, est une nécessité quand on veut mettre en place une politique publique territorialisée. Le dialogue permet de mieux connaître les territoires, leurs réalités, leurs propositions, leurs publics. Une action pertinente et ascendante ne peut exister que parce qu'un dialogue est mis en place de façon pérenne et représentative des acteurs locaux de la culture, qu'ils soient institutionnels, associatifs ou privés. Le retour qui est fait ici reprend des éléments énoncés tout au long de cette analyse, mais sur le prisme du dialogue territorial.

1. La connaissance des territoires

Le dialogue territorial n'est évidemment par la seule façon d'avoir une bonne connaissance des territoires. Chaque acteur de la culture, ici les directions sous la responsabilité de la DGD Culture et

Sports, ont par leur spécialité ; leurs actions et leurs réseaux d'acteurs une part de connaissance empirique, bien que sectorielle. Cependant, s'il est indéniable que l'action de chacun traduit une volonté d'aider les territoires, il est marquant que de manière globale les territoires ne sont des partenaires du Département pour faire une politique culturelle territorialisée, ou alors de façon trop sporadique et opportuniste pour que cela soit structurant. Bien entendu, exception faite de la DICSA qui est à part du fait de son rôle uniquement technique, chaque direction n'a évidemment pas le même rapport aux territoires. Le dialogue territorial est donc le dernier prisme qui permet d'évaluer le niveau de territorialisation de chacune des directions opérationnelles de Conseil départemental haut-garonnais.

2. La Médiathèque Départementale : une amorce de dialogue territorial

Cette direction s'appuie sur un large réseau de structures de tailles et d'usages variables, mais avec un atout majeur : un excellent maillage territorial sur l'ensemble du Département comme ce fut relevé à diverses reprises. Cette large couverture territoriale, associée à la nécessaire évolution des métiers liés à la lecture publique a poussé cette direction à changer son mode de fonctionnement. Ainsi, la MD31 cherche véritablement à entrer dans un mode d'action territorialisé, et ce par trois entrées : le fonctionnement territorial, le travail de diagnostic, la formation aux nouveaux usages.

La première et la plus évidente est le mode de fonctionnement territorial qui a été institué. Structurée en unité territoriale dont chacune possède son responsable et ses référents territoriaux, les réunions territoriales, au moins deux par an, permettent de mobiliser les acteurs locaux du réseau lecture et d'échanger avec eux. Cependant, cette action volontariste est limitée à la fois par le nombre de réunions mais également parce que laisse de côté un certain nombre d'autres acteurs essentiels qu'ils soient institutionnels, associatifs, privés du secteur marchand, etc. Le caractère récent de ce mode de fonctionnement peut expliquer aussi que le dialogue territorial ne soit que partiel, comme le fait qu'il convient d'abord de mobiliser les acteurs avec les liens les plus directs lorsqu'on mène ce genre d'action.

La seconde entrée est la qualité du travail de diagnostic qui est fait sur les réseaux de lecture publique à échelle intercommunale, auquel va venir en supplément 16 diagnostics liés à 16 items différents. Ce travail permet d'objectiver la vision territoriale de la MD31 en termes de dynamiques, de besoins, de lacunes ou encore d'atouts, mais aussi de permettre à tout un chacun (bibliothèques, EPCI, etc) de comprendre les enjeux de la lecture publique pour leurs structures et leurs territoires. Associer ce regard objectif à l'empirisme inhérent à leur travail de terrain permet une connaissance territoriale renforcée pour mieux saisir les enjeux culturels locaux, au moins en termes de lecture publique.

Enfin, la dernière entrée est l'action en faveur des agents de la lecture publique afin de les former à l'évolution de leur métier et à l'hybridation des usages. La MD31 est consciente que les territoires ont besoin de lieux pour se structurer, pour créer du lien social autour de la pratique culturelle, autant de besoins qui sont souvent forts dans les territoires périurbains et ruraux. Cependant, cette action est confrontée à deux freins majeurs : la volonté, ou plutôt l'absence de volonté de certains des agents du réseau de lecture publique à évoluer dans leur pratique, le second frein étant un manque de compétences de certains d'entre eux, notamment les bénévoles, ne créant pas les conditions adéquates pour cette évolution qualitative de leurs actions. Le travail à ce niveau-là connaît donc des

problèmes de manière structurelle que la MD31 qui ne pourront être résolus qu'avec un travail de longue haleine qui ne portera pas ses fruits immédiatement, mais qu'il convient de poursuivre. Sans cela, comme l'évoquent de manière claire plusieurs des scénarios instruits par le ministère de la Culture⁵⁷, ces équipements connaîtront une baisse significative et peut-être mortelle de leur usage quand les baby-boomers, grosse part des usagers actuels, ne seront plus là pour les fréquenter.

Si la territorialisation de son action est encore partielle et en cours de développement, la Médiathèque Départementale a bien saisi la différence entre une action spatialisée et une action territorialisée. Agissant en concertation avec ses partenaires pour construire son action, mettant en place des diagnostics pour avoir une vision objective des territoires vis-à-vis de sa compétence et tentant d'adapter son ingénierie et celle des structures de lecture publique aux nouvelles réalités des pratiques et des besoins culturels, elle est sans doute à l'heure actuelle la direction la plus avancée sur le chemin de la territorialisation culturelle.

3. La Direction des Archives et du Patrimoine Culturel : ancrage territorial est-il territorialisation ?

Comme énoncé à plusieurs reprises, cette direction a la particularité de posséder des lieux structurant avec un fort ancrage territorial – les musées – mais aussi d'être en charge d'un patrimoine culturel rural plus diffus, avec une compilation de connaissances historiques et mémorielles très importantes. Son potentiel territorial est donc très vaste, et ayant compris cela, tente des actions pour développer son rayonnement territorial en capitalisant sur ses ressources et les transversalités induites. Pourtant, toutes les actions menées ne vont pas dans le sens d'une territorialisation accrue. Il est nécessaire de passer par deux entrées pour comprendre les rouages qui l'animent : le patrimoine culturel et le patrimoine mémoriel.

Le patrimoine culturel – entendons ici à la fois les musées et le patrimoine rural plus diffus – n'est pas pour l'instant source d'une politique culturelle territorialisée, ni même d'une politique culturelle structurante de la part du Département. Les musées ne sont pas supports de cette territorialisation car leur action, reconnue et véritablement structurante en termes de publics qui les fréquentent, n'a pas besoin d'être territorialisée pour faire. C'est évidemment commun à une grande partie des musées – hormis ceux justement qui existent par le fait d'une histoire locale mise en valeur – car ils traitent souvent d'une thématique généraliste qui vise un public touristique. Même si la thématique peut être en lien avec le territoire d'implantation, leur capacité de rayonnement est telle qu'ils n'ont pas besoin de s'adapter aux territoires, donc aux publics environnants, ainsi qu'aux besoins comme aux dynamiques culturelles locales. De plus, un musée se délocalise difficilement, car son action est très souvent liée au lieu. Néanmoins, une action culturelle de la DAPC nuance en partie ces propos et mérite d'être relevée dans cette question de la territorialisation qui nous tient tous en haleine. En effet, bien que méritant d'être développés, les parcours mémoriels proposés par le Musée de la Résistance et de la Déportation permettent de proposer une action culturelle délocalisée par rapport au musée et qui s'inscrit dans le contexte et la réalité du territoire par le biais du prisme historique. Cette action qui a l'avantage de se défaire de cette limite qu'est la fixité d'un musée par rapport à son lieu est également

⁵⁷ Département des Etudes, de la Prospective et des Statistiques, « Culture et Médias 2030 », 2011

intéressante dans le sens où elle se fait dans une logique de médiation culturelle, permettant d'articuler de manière pertinente une action culturelle à destination des locaux comme des touristes.

Quant au patrimoine rural non-protégé, le fait que sa prise en main ne soit toujours pas dévolue à la DAPC empêche pour l'instant toute action territorialisée, un contre-temps dommageable par rapport aux opportunités et potentiels que cela permettrait pour un champ culturel qui fait sens auprès des territoires et de leurs habitants, mais qui parallèlement permet aussi une forte transversalité avec les questions économique-touristiques.

En ce qui concerne le patrimoine mémoriel que sont les archives, on peut supposer que les actions culturelles qui se font dans une logique de déconcentration spatiale, prennent petit à petit le chemin d'une territorialisation. En effet, si multiples initiatives existent – animations délocalisées grâce au partenariat avec la MD31, « *Photographions la Haute-Garonne* » – ou sont souhaitées – valoriser les archives liées au Canal du Midi –, l'offre culturelle proposée doit se lier aux besoins culturels des territoires par un dialogue à initier avec les acteurs culturels locaux de tous types, qui peuvent à la fois être les relais d'une connaissance territoriale spécifique comme de projets locaux. En ce sens, l'ensemble des points que nous avons évoqués, s'ils montrent une – très – timide territorialisation, ne laissent que peu voire pas de place au dialogue territorial.

4. La Direction des Arts Vivants et Visuels : un dialogue territorial absent au profit d'un fonctionnement purement spatialisé

La capacité d'intervention de cette direction est une force pour la politique culturelle départementale et un atout dans le dynamisme culturel impulsé sur les territoires. S'il est compliqué d'évaluer la territorialisation de l'EAC, le dialogue territorial peut être en revanche analysé par deux entrées : la programmation, véritable fer de lance de l'action culturelle de cette direction, et les diagnostics.

La volonté d'aller vers les territoires, avec comme objectif l'égalité d'accès à la culture est réelle, comme en témoigne le système de fonctionnement de « *31 notes d'été* » par exemple. Néanmoins, ce qui fait sa richesse dans sa capacité à proposer fait sa faiblesse dans le nécessaire dialogue avec les territoires. En effet, la DAVV possède un large réseau d'acteurs culturels, ce qui lui permet d'y piocher pour fournir la diversité de propositions nécessaire à sa programmation. Or, ce fonctionnement se fait au détriment du dialogue territorial, totalement absent, pourtant nécessaire afin d'associer des acteurs culturels locaux aux programmations, et plus généralement pour intégrer les territoires dans la programmation culturelle. Il y a donc une dissociation totale entre les territoires et la programmation artistique proposée, ce qui n'enlève rien à sa qualité. Tous les territoires n'ont pas les mêmes publics, les mêmes cultures, les mêmes acteurs structurant ou les mêmes ressources. Evidemment, ce fonctionnement très descendant peut être apprécié – et l'est sans doute – pour certains territoires : cela leur permet d'avoir une offre culturelle dans un contexte financier où la culture est souvent délaissée, notamment dans certains territoires ruraux et périurbains. Mais parallèlement, l'effet pervers est grand : ce qui devait être une aide pour les territoires crée une dépendance totale des territoires à l'offre départementale, tout en ne permettant pas à des dynamiques culturelles locales d'émerger ni aux territoires d'avoir une véritable réflexion pour impulser des stratégies et des actions au service d'un projet culturel de territoire. Le manque de dialogue territorial ne permet pas non plus d'évoquer la question de la temporalité : l'offre de la DAVV,

grandement concentrée sur des périodes estivales ou sur les week-end répond-elle à un besoin des locaux ou touche-t-elle davantage des publics visitant locaux, des touristes ?

Parallèlement la DAVV propose une action complémentaire : les diagnostics d'équipements culturels. Ce travail permet assurément d'établir une certaine connaissance territoriale par l'usage d'un équipement. Néanmoins, ce diagnostic technique aurait sans doute à gagner en pertinence s'il s'intégrer dans une vision plus globale du territoire, ce qui relève ici d'une structuration et d'une spatialisation des données qui pourrait être centralisée, comme évoqué à diverses reprises, et qui manque dans la politique culturelle départementale de manière générale.

Cette difficulté à avoir une action territorialisée n'est pas inhérente à la seule DAVV : agir dans une politique culturelle territorialisée prend du temps, demande à s'adapter et cela est sans doute plus difficile pour la DAVV, qui fonctionnait en ADA auparavant, et doit donc changer son *modus operandi* de façon bien plus importante que les autres directions opérationnelles de la DGD Culture et Sports. De plus, il faut nuancer le constat sur la question de la présence d'acteur locaux dans les programmations artistiques faites sur les territoires : certains y sont sans doute présents, mais l'absence de dialogue territorial rend difficile cette lisibilité-là. De plus, l'impact culturel sur les territoires est sans doute bénéfique tandis que la diversité des contenus permet de toucher une variété de publics. Cependant, en plus des manquements inhérents à l'absence de dialogue territoriale, s'ajoutent les lacunes plus générales – et non-dépendantes de la DAVV – liées à l'absence d'une spatialisation des données qui permettraient d'éclairer les actions culturelles dans une vision d'ensemble transversale, et donc limitant tout action d'évaluation dans un second temps.

5. Le dialogue territorial, un problème global qui nécessite une solution forte : une nouvelle gouvernance partagée avec les territoires

Aujourd'hui, on ne peut pas dire qu'une de ces trois directions soit véritablement tournée dans des actions totalement territorialisées : elles en sont juste à des niveaux d'avancement différents, certaines – on pense notamment à la MD31 – ayant pris le coche en premier. Toutes ne possèdent pas les mêmes contraintes ni les mêmes atouts dans cette nécessaire évolution de fonctionnement, mais toutes sont capables d'avancer dans cette voie.

Néanmoins, cette voie nécessaire doit être l'objet d'une volonté forte : si dire qu'il faut le vouloir pour le pouvoir est une réduction assez simpliste, le Département de la Haute-Garonne est un territoire dynamique qui a les capacités d'avancer dans cette direction si les mesures adéquates sont prises. En ce sens, un travail global et commun impliquant chacune des directions et de ses services, en conscience des forces, potentialités et faiblesses de chacun, doit être mené. Il doit dépasser les logiques sectorielles, qui si elles sont nécessaires, conduisent à des difficultés majeures en termes de transversalités et cumulent un certain nombre d'opportunités ratées en matière de politique culturelle, territorialisée ou pas.

Alors, comment faire ce bond en avant vers une politique culturelle qui fait sens dans les territoires ? Il n'y a pas de solution miraculeuse : ce travail passe avant tout par une implication volontariste des acteurs structurant de la culture, quels que soient leurs domaines, dans la politique culturelle départementale. Une multitude de solutions sont possibles. Néanmoins, c'est en partant de ce que l'on connaît et de ce que l'on sait faire que l'on fait souvent le mieux. En ce sens, s'inspirer du

mode de fonctionnement de la MD31 et de ses unités territoriales semble tout à fait pertinent. Ce découpage permettrait de rassembler les différents acteurs structurants de la culture – qu'ils soient associatifs, institutionnels ou du privé marchand – dans une échelle pertinente ni trop vaste pour faire sens localement, ni trop étroite pour manquer de vision stratégique. Cette solution a un autre avantage : celui de se baser sur un découpage qui peu ou prou, correspond aux limites des Pays, souvent liés par des dynamiques sociales, démographiques, économiques et culturelles similaires, avec des habitudes de travail déjà ancrées localement. Il s'agit donc de faire davantage de la co-construction territoriale et non plus d'agir dans une logique top-down, écueil récurrent des collectivités aux moyens financiers plus larges que d'autres, qui sont, elles, habituées à travailler en réseau pour mutualiser leurs moyens.

Entrer dans une telle logique nécessite de donner un véritable pouvoir décisionnel à ces structures de gouvernances locales, au risque de ne créer que des succursales fantôme d'une politique culturelle départementale qui resterait pour partie déconnectée des réalités territoriales. Cela nécessite, entre autres choses, de se dessaisir d'une partie de son pouvoir décisionnel pour rééquilibrer la balance avec les territoires. Cependant, c'est aussi et avant tout un puissant acte de confiance envers les acteurs culturels et les territoires qu'ils représentent, et qui aurait de multiples avantages :

- Une connaissance infra-départementale renforcée ;
- Des acteurs culturels qui s'approprient mieux la politique culturelle mise en place et s'en feront naturellement le relais car impliqués dans le processus opérationnel ;
- Une action culturelle qui fera davantage sens auprès des territoires car directement en lien avec l'ensemble des dynamiques locales ;
- Des propositions culturelles qui répondront mieux aux besoins en termes d'usage et de pratiques des habitants ;
- Une politique culturelle toujours sous la gestion opérationnelle des différentes directions qui laissera assez de place pour l'émergence culturelle locale, qu'elles qu'en soient les formes ;
- Une politique culturelle qui sera globalement plus visible, lisible et cohérente auprès des territoires et des publics.

Cette liste n'a pas vocation à être exhaustive. Cependant, elle a l'avantage de présenter les possibles impacts positifs d'une gouvernance partagée en Haute-Garonne : une culture territorialisée, qui fait sens auprès des publics, qui accompagne les territoires de manières pertinentes et qui rendra plus légitime la politique culturelle départementale de la Haute-Garonne. Si le Département a su, de manière réussie, créer une première émulsion territoriale par sa concertation de 2016 avec les apéro-cultures qui ont eu de multiples résultats positifs (préconisations intégrées dans le schéma de lecture publique, création du label « Comme à la Maison », etc), il ne tient qu'à lui de transformer cet essai par la mise en place d'une gouvernance territoriale partagée en lien avec sa stratégie culturelle.

PARTIE 3 - Les dynamiques culturelles par le prisme des PETR : 4 territoires pour 4 systèmes d'actions

Les territoires hauts-garonnais ne se sont pas tous saisis de l'action culturelle de la même manière ni dans le temps. Cet état de fait peut avoir plusieurs causes, bien qu'une partie provienne de l'action culturelle du Département menée jusque-là. En effet, entre une politique de diffusion culturelle forte mais qui empêche l'émergence de réflexions locales, et une politique subventionniste des acteurs culturels également prégnante, cela a pu créer un effet de perfusion territoriale où les territoires se sont laissés porter. Néanmoins ce raisonnement seul serait trop simpliste. D'ailleurs, on peut légitimement se poser les questions suivantes : Est-ce que c'est parce qu'il mène une politique de diffusion et subventionniste forte que les territoires ne se sont pas saisis de la question ? Ou bien est-ce parce que les territoires ne s'en sont pas saisis que le Département a dû poursuivre dans cette voie ? L'œuf ou la poule, en somme. Par ailleurs, l'origine de cet état de fait importe peu. Le tout est que les différents acteurs de la culture en Haute-Garonne, de la DGD Culture aux intercommunalités, des associations aux PETR, se rendent compte qu'il faut changer de modèle. Et c'est le cas. Quel que soit l'échelon, des projets culturels émergent, en réflexion pour certains, plus structurés pour d'autres.

Le Département, parce qu'il a changé sa vision et réorienté sa politique en lien avec les territoires, a cherché à comprendre les dynamiques culturelles des territoires. C'est la seconde mission qui a justifié mon stage : comprendre et analyser d'un point de vue territorial ce qu'il se passe sur les territoires. La mission devait se porter à la fois sur les PETR puis les EPCI. Malheureusement, des difficultés internes au Département ont fait que la partie EPCI n'a pas pu être faite dans le cadre du stage et se fera ensuite. Cette analyse ici se concentre donc sur l'échelon supra-intercommunal que constitue les PETR.

I. Le projet culturel de territoire, un outil indispensable dans les dynamiques culturelles d'aujourd'hui

Mais d'abord, un bref rappel de ce qu'est un projet culturel de territoire, car c'est bien ce modèle-là qui a nourri ma réflexion, car le seul qui permet d'instruire un dialogue territorial permettant de mener des actions culturelles au plus près de la réalité locale.

1. Les nécessités d'un projet culturel de territoire : du diagnostic à la volonté politique

L'universitaire Jean-Michel Tobelem définit un projet culturel de territoire comme « *exerçant un important effet sur son environnement d'un point de vue économique et social et d'un point de vue général, sur la dynamique du développement local. Il devient alors le pivot, le levier ou le moteur, voire le relais d'une stratégie de développement culturel global par un maillage fin du territoire* ». ⁵⁸

⁵⁸ Avis du Conseil Economique, Social et Environnemental Régional, « *La territorialisation des politiques culturelles en Occitanie* », 26/10/2017

Cette définition met en avant le fait qu'un projet culturel de territoire, outre le fait qu'il s'inscrit dans le cadre d'une politique globale, n'est pas en isolat par rapport à son environnement. La culture, quelle que soit la finalité qu'on lui donne, impacte nécessairement un territoire de manière transversale. Elle agit dans un cadre – la politique culturelle –, sur un support – le territoire – et a nécessairement des répercussions – un impact sur un territoire et des publics donnés.

Par le biais d'une grille d'analyse, le projet culturel de territoire s'appuie sur des choix en fonctions de divers points – ressources, contraintes, contexte, partenaires, acteurs, pratiques, etc –, en somme, la connaissance du territoire⁵⁹. Une fois ce diagnostic effectué, vient le temps du choix des actions définie dans le cadre des moyens acquis ou potentiels et la stratégie culturelle qui est établie. Ces choix se définissent sur la création, la diffusion ou l'éducation par exemple ainsi que sur les différents secteurs d'intervention. Toujours dans cette démarche, le contexte de l'environnement proche doit également être prise en compte car il permet de créer des complémentarités (sectorielles, publics cibles, etc), des échanges institutionnels (co-productions, échanges d'expositions, etc) ou encore d'élargir l'offre proposée (festival itinérant, accessibilité renforcée sur le territoire, etc).

Un projet culturel de territoire ne vient pas *ex nihilo* au risque d'être un non-sens. Il faut prendre en compte l'existant, que ce soit l'histoire locale – sociale, politique, spatiale – et le présent – les ressources et les acteurs –, il doit également arriver à associer différents potentiels tout en le liant à la « *demande locale, aux besoins artistiques, aux pratiques touristiques* »⁶⁰. Il y a aussi la possibilité de valoriser de l'existant par de nouveaux usages, par une déspecialisation d'un lieu par rapport à l'usage habituel ou par rapport à la création d'un lieu où la porosité, la polyvalence des usages est recherchée, à l'image des tiers-lieux.

Dans tous les cas, un projet culturel de territoire est nécessairement lié à une volonté politique forte, notamment dans les territoires périurbains ou ruraux. Les premiers parce que la facilité consisterait à laisser le développement culturel au centre urbain attendant, les seconds par manque de moyens, et pour l'un comme pour l'autre parfois par manque de connaissance du sujet des élus et un intérêt faible pour ce sujet. Cette volonté est d'autant plus vitale qu'un projet culturel de territoire se fait dans un temps long, ce qui nécessite une maitrise du rythme avec des objectifs bien précis et une mobilisation constante de tous les acteurs du projet.

On l'aura compris, que la culture soit le projet de territoire ou qu'elle ne soit qu'une facette d'un projet de territoire, il faut réfléchir à la manière dont elle sera intégrée dans les enjeux locaux, quels qu'ils soient (économiques, environnementaux, logements, etc) avec des perspectives communes de moyen et long terme. La culture ne vit pas isolée en autarcie d'un territoire, elle s'inscrit nécessairement de manière transversale.

2. De la prise en compte des acteurs de la culture aux publics

La démarche d'un projet culturel de territoire passe obligatoirement par la question des publics, qu'ils soient ciblés ou pas, et des acteurs, quelle que soit leur envergure locale.

⁵⁹ SIBERTIN-BLANC Mariette, LEFEBVRE Alain, « *Guide des politiques culturelles des petites villes* », Cf. l'encart p71-72 « *Quelques éléments méthodologiques pour un projet culturel de territoire* », 2006

⁶⁰ Ibid.

Sur les publics, la définition d'une ambition est nécessaire par rapport à la nature du territoire et à ses caractéristiques, au risque de ne retrouver dans l'usage culturel toujours les mêmes publics spontanés et de manquer divers coches : cohésion sociale, prises en compte de la diversité culturelle, fédérer autour d'une identité commune, etc. « *La fabrication de nouveaux publics* »⁶¹ est une exigence nécessaire de tout projet de territoire. L'enjeu n'est pas d'attirer du monde mais d'adapter une production ou une offre en fonction des attentes – ou non attentes – d'un certain public.

De l'autre côté, la démarche de connaissance des acteurs (par un recensement par exemple) et de leur prise de parole est très importante. En effet, celle-ci permet d'établir une sorte de mesure des attentes liées à la culture. Le projet culturel de territoire ne doit évidemment pas répondre à la lettre à leurs attentes afin de ne pas se transformer en un bureau des demandes mais néanmoins cette parole est un moyen de prise en compte des besoins, dont on sait qu'ils sont traditionnellement sous exprimés dans la culture⁶². Bien entendu les acteurs de la culture seuls ne peuvent se faire le relais de ces besoins, c'est en ce sens qu'un diagnostic culturel de territoire est un préalable nécessaire pour la mise en place d'un projet culturel de territoire comme évoqué précédemment : il permet de mettre en avant l'ensemble des caractéristiques que nous venons d'évoquer et, s'il est qualitatif, de déceler les besoins et attentes locales par le biais des entretiens réalisés avec les acteurs culturels d'un territoire donné.

Enfin, la question de l'ingénierie ne doit pas être négligée car un projet culturel de territoire implique des compétences spécifiques et donc de définir si c'est un profil animateur, d'artiste, de chargé de développement territorial ou hybride qui sera nécessaire.

Ainsi, ce sont ces différents aspects, positionnés dans une grille d'analyse⁶³, qui ont impacté la réflexion qui suit dans un but précis : comprendre l'origines des dynamiques – ou non-dynamiques – culturelles en Haute-Garonne, leur nature, ainsi que définir si elles sont issues des territoires ou dans une autre logique.

II. La nécessaire contextualisation

Compétence partagée, la culture est promue et valorisée sur tous les échelons territoriaux. Les PETR – devenus Pôles d'Equilibre Territoriaux et Ruraux en Haute-Garonne⁶⁴ – permettent de rassembler des forces vives et des ressources à une échelle qui permet une stratégie territoriale structurante, instaurant une forme de solidarité supra-intercommunale nécessaire dans un contexte budgétaire souvent difficile. Les PETR ne sont pas des collectivités territoriales et ne se rapprochent pas plus de l'organisation des EPCI. En ce sens, ils n'ont aucune compétence et viennent comme outils de soutien aux intercommunalités. Ce sont des territoires de projets.

Malgré cette apparence faiblesse structurelle, la réalité est qu'ils ont de plus en plus une place prégnante dans le fait culturel par divers moyens, le pilotage des fonds LEADER n'étant que le plus visible de tous. Hormis les deux communautés d'agglomération du Muretain et du Sicoval, ainsi,

⁶¹ LAFOND-GRELLETY Jean et MAZURIER Laurent, « *Les politiques culturelles en milieu rural* », novembre 2014

⁶² SIBERTIN-BLANC Mariette, LEFEBVRE Alain, « *Guide des politiques culturelles des petites villes* », Cf. l'encart p71-72 « *Quelques éléments méthodologiques pour un projet culturel de territoire* », 2006

⁶³ Annexe ...

⁶⁴ Les Pays de Haute-Garonne étant tous des PETR dans leur forme juridique, les deux termes sont donc utilisés sans distinction, renvoyant au même type de territoire

qu'évidemment, la Métropole toulousaine, les PETR recouvrent l'ensemble du territoire haut-garonnais. Sachant qu'une grande partie de l'action du Conseil départemental de la Haute-Garonne est tournée vers la solidarité territoriale pour les territoires ruraux et périurbains, et forts de la connaissance de certaines initiatives développées au niveau des PETR, il est rapidement apparu que l'analyse territoriale débute par cet échelon. Outre la meilleure connaissance territoriale que cela apportera, cette analyse doit permettre également au Département d'avoir une vision d'ensemble qui lui permettra de mieux agir dans une politique culturelle qu'il souhaite territorialiser.

Point méthodologique

L'analyse va se baser sur les informations suivantes :

- Les informations issues des PETR (projets de territoire, diagnostics, cahiers des charges, comptes-rendus de réunions, appels à projet, etc) quand il y en avait ;
- Les informations issues du Département, souvent sectorielles (Convention de Génération de l'Education Artistique et Culturelle (CGEAC), diagnostics sectoriels, programmations, subventions, etc) ;
- Les informations recueillies par une recherche documentaire personnelle (INSEE, cartographies, open data, Observatoire des Territoires, diverses sources documentaires) ;
- Les informations recueillies lors des entretiens⁶⁵ :
 - o William Dupré, chargé de mission culture pour le PETR Pays Lauragais ;
 - o Florence Poveda, chargée de mission culture pour le PETR Pays Sud Toulousain ;
 - o Philippe Sonnier Borrell, co-directeur de Pronomades, membre du groupe de travail Culture(s) et Territoire(s) pour le PETR Pays Comminges Pyrénées ;
 - o Hélène Gayraud, directrice du PETR Pays Tolosan.

Ce travail n'est pas exhaustif de toutes les informations récoltées, le but ici étant avant tout de comprendre et révéler les systèmes d'action à l'œuvre sur chacun de ces territoires. Plusieurs éléments suscitaient des interrogations : Quels sont les points communs, les différences ou les points saillants de chacun de ces territoires ? Peut-on déterminer un modèle ? Des dynamiques communes ?

Le titre de cette partie révèle déjà le résultat : chaque territoire est très différent et présente des dynamiques culturelles qui lui sont propres. S'il y a des similitudes, on ne peut déterminer un modèle commun. Chaque PETR a son propre système d'action, orienté selon ses logiques propres. Cela n'exclut pas évidemment des similitudes voire des points communs, mais on ne peut parler de dynamiques communes. Que ce soit dans leurs histoires, leurs ressources, leurs stratégies, leurs gouvernances, ou même leurs visions de la culture et l'action culturelle départementale, chacun suit sa propre voie.

⁶⁵ Annexe

1. Le rôle des PETR

Selon l'Association Nationale des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des Pays (ANPP), ces structures ont deux objectifs principaux :

- Développer les atouts du territoire considéré ;
- Renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural.

De fait, ces deux objectifs sont assez imprécis et très vastes, mais cela correspond à l'esprit de souplesse de ces structures. Ce sont avant tout des territoires de projet, et chacun exerce des missions aussi diverses qu'il y a de projets de territoires qui sont le fondement des PETR. Voici la définition d'un Pays selon l'ANPP : « *Le Pays est un territoire cohérent sur le plan géographique, culturel, économique ou social, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'un bassin d'emploi. Il exprime la communauté d'intérêts économiques des communes ou des EPCI qui le composent. Les Pays servent de cadre à un projet de territoire – consacré par une charte de territoire – sur la base d'un projet de territoire partagé, commun à un certain nombre de communes et d'intercommunalités qui décident librement d'adhérer à ce projet.* »⁶⁶

La notion de territoire cohérent peut parfois être interrogée, tous les PETR ne correspondent pas en termes de périmètres à cette cohérence, notamment quand il s'agit de territoires d'opportunité ou de résistance par rapport à d'autres territoires : « *Leurs périmètres sont politiquement pragmatiques bien que plus géographiquement pertinents* »⁶⁷. Néanmoins, l'idée est générale est là : un Pays est un territoire qui existe grâce à une certaine forme de cohérence et qui exprime un projet de territoire. Développement économique, tourisme, culture, habitat, transition énergétique, action sociale, urbanisme... Ces sujets et bien d'autres sont autant de points d'entrée pour des projets de territoire. Par rapports à ceux-ci, les Pays ont globalement pour fonctions d'animer, d'accompagner et de concevoir un projet de territoire. La jauge d'implication est très variable selon chaque territoire, surtout dans le domaine culturel où on peut avoir des PETR avec un rôle minimaliste et très faible dans le jeu territorial, tandis que d'autres peuvent aller jusqu'à un puissant rôle d'opérateur culturel. Cependant, la plupart des PETR se positionnent entre ces deux extrêmes, allant de ceux qui ont un volet culturel plus ou moins développé dans leur démarche, à ceux qui font de la culture le cœur ou du moins un axe structurant de leur projet de territoire.

Parallèlement, l'autre rôle des PETR est lié à sa position d'interface pour les coopérations. S'ils sont évidemment le fruit d'un rassemblement volontaire d'EPCI qui souhaitent travailler ensemble, ils sont également pour ces territoires l'interface privilégiée pour mettre en place des partenariats avec les autres échelons territoriaux. Ils sont devenus une sorte de courroie de transmission pour les subventions. Ainsi, ils peuvent contractualiser des partenariats avec les départements, régions, mais aussi l'Etat et bien évidemment l'Europe via le programme de Liaison Entre Action Développement de l'Economie Rurale (LEADER). Ce dernier leur affectant des fonds financiers voués à être redistribués aux acteurs locaux par des appels à projet. LEADER a pour vocation de favoriser l'émergence de projets de développement territorial dans une logique bottom-up (ascendante), avec une particularité, puisque les fonds ne passent pas par l'Etat mais directement par l'échelon régional.

⁶⁶ Site de l'Association Nationale des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des Pays, <https://anpp.fr/>

⁶⁷ SIBERTIN-BLANC Mariette, « *Une politique culturelle territoriale en Région : l'exemple des territoires de projet en Midi-Pyrénées* », 2009

Malgré ces missions qui sont devenues de plus en plus capitales et structurantes pour les territoires, les PETR sont ce qu'on appelle des structures « *molles* »⁶⁸. Comme nous l'avons déjà évoqué, les Pays n'ont pas de compétences en propre, ils ne peuvent exercer que des missions au nom des EPCI. Cela engendre une certaine faiblesse administrative à laquelle il faut ajouter une certaine volatilité financière, liée à leur extrême dépendance aux subventions partenariales, ce qui justifie cette appellation.

Ainsi, ces structures sont avant tout un support territorial qui mettent à disposition des outils favorisant la coopération supra-communale. Leur fonctionnement, dans le juridique comme dans leurs missions est très souple, afin que chaque territoire puisse se doter d'un fonctionnement du PETR qui sera le plus en phase avec ses besoins. Chacun des Pays de Haute-Garonne est le fruit d'un contexte qui lui est propre, avec leurs modes de gouvernance, leurs stratégies, leurs coopérations spécifiques ou leurs actions culturelles. Ainsi, se sont développées des différences notables entre chacun d'eux, différences qui ont créé des dynamiques différenciées, avec des niveaux d'avancements de projets - culturels ou pas – eux aussi différents. C'est pourquoi les PETR, structures intermédiaires pour les territoires ruraux, sont importants à considérer dans le rôle d'interface, parfois stratégique, qu'ils jouent dans le domaine culturel.

2. Quelle place dans le développement culturel ?

Structures territoriales dites « *molles* », la place des PETR dans le développement culturel, projet de territoire ou pas, est assez spécifique. De fait, leur légitimité reste fragile et tient pour beaucoup à leur capacité à mobiliser les échelons supra-territoriaux :

- En premier lieu car ils sont les principales sources de financement des Pays ;
- En second lieu car ils peuvent apporter un appui technique et/ou logistique que le Pays seul ne peut mobiliser ;
- En troisième lieu car ces partenaires ont une légitimité politique qui permet de davantage mobiliser les élus.

On comprend donc que la place du développement culturel au sein d'un projet de territoire porté par un PETR sera forcément liée à cette capacité à mobiliser les échelons territoriaux partenaires.

De façon générale, on peut considérer que lorsque la culture est saisie par un PETR, il se positionne en tant que coordinateur du développement culturel par divers points. On notera par exemple que le Pays a la capacité à poser les bases d'une réflexion sur les grands équipements, en apportant un travail de diagnostic, d'évaluation ou de mise en cohérence par exemple. En effet, sa taille lui permet d'avoir une vision stratégique d'ensemble des enjeux culturels, qui se jouent bien plus souvent à l'échelon du Pays qu'à celui que l'EPCI. Cette vision permet donc d'avoir un travail cohérent sur l'échelle mais également d'amener les différents acteurs culturels et institutionnels concernés à échanger, ce qui n'est pas négligeables dans des territoires ruraux ou périurbains où le sentiment d'isolement est parfois très fort. Le second point qui leur confère un rôle de coordinateur du développement culturel se base sur leur capacité à être un outil de contractualisation privilégié pour les autres échelons territoriaux, et ce par le biais d'une multitude de dispositifs. Par ce biais, cela permet à la fois aux PETR

⁶⁸ LAFOND-GRELLETY Jean et MAZURIER Laurent, « *Les politiques culturelles en milieu rural* », novembre 2014

d'être structurants dans le développement culturel, tout en obligeant ou du moins en incitant fortement à mettre en place une stratégie territoriale locale qui impliquera les acteurs de la culture et permettra, à terme, d'établir un projet structuré et cohérent, auquel peut s'ajouter une évaluation dudit projet. Bien entendu, la stratégie et le projet dépendent aussi des exigences des partenaires dans le cadre de la contractualisation, puisque certains auront des exigences que l'on pourrait qualifier d'élevées (comme le dispositif PAH) alors que d'autres n'en ont guère sur la notion de projet de territoire (LEADER). Ces exigences sont en corrélation avec le rôle de chacun des partenaires. Par exemple, LEADER – dispositif du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) issu de l'Union Européenne – n'a pas vocation à s'insérer dans la politique territoriale des Etats membres et de leurs territoires. On comprendra donc que leurs exigences sont autres. Enfin, ce rôle de coordination est assuré aussi par cette capacité à être une courroie institutionnelle dans la question financière. En effet, les Pays peuvent être les lieux privilégiés d'aide à l'instruction des dossiers : leur ingénierie peut apporter un appui technique, permettant alors une forme de professionnalisation dans la mise en forme des dossiers et facilitant la mise en cohérence des candidatures par rapport aux cadres contractuels précédemment cités.

Enfin, le dernier rôle endossable par les Pays dans le développement culturel des territoires vient de leur capacité à faire émerger des thématiques fédératrices. En effet, un certain nombre de PETR sont ce qu'on pourrait qualifier des territoires d'opportunité, c'est-à-dire qui se sont structurés en PETR dans un but spécifique sans chercher une cohérence géographique ou culturelle quelconque : par exemple pour favoriser la mobilisation des fonds LEADER, pour se défendre face à des territoires plus dynamiques ou pour se structurer en territoire de la même couleur politique. Souvent dans ces cas-là, l'identité territoriale n'existe pas. Or, dans le domaine culturel, l'identité est souvent une des pierres angulaires qui permet de mobiliser des énergies. De fait, le PETR même s'il est un territoire d'opportunité, peut participer à l'émergence ou la redécouverte d'une identité sur des bassins de vie qui sont en demande par rapport à cela. La culture y sera vue comme une ressource identitaire qui peut répondre aussi à d'autres enjeux économiques ou sociaux. On peut penser notamment aux territoires périurbains, parfois subis par les habitants et dont la monofonctionnalité résidentielle ne crée pas les conditions favorables à un territoire vecteur de cohésion sociale.

Pays mobilisateurs, coordinateurs ou fédérateurs sont donc les trois principales possibilités qui émergent dans le domaine développement culturel, avec une toute la panoplie de nuances qui peuvent accompagner ce résumé simplificateur. Néanmoins, cela nous permet d'établir un premier débroussaillage théorique de ce qui fait – peut-être – la Haute-Garonne face à ce défi.

3. Une politique culturelle régionale volontariste, pour un temps

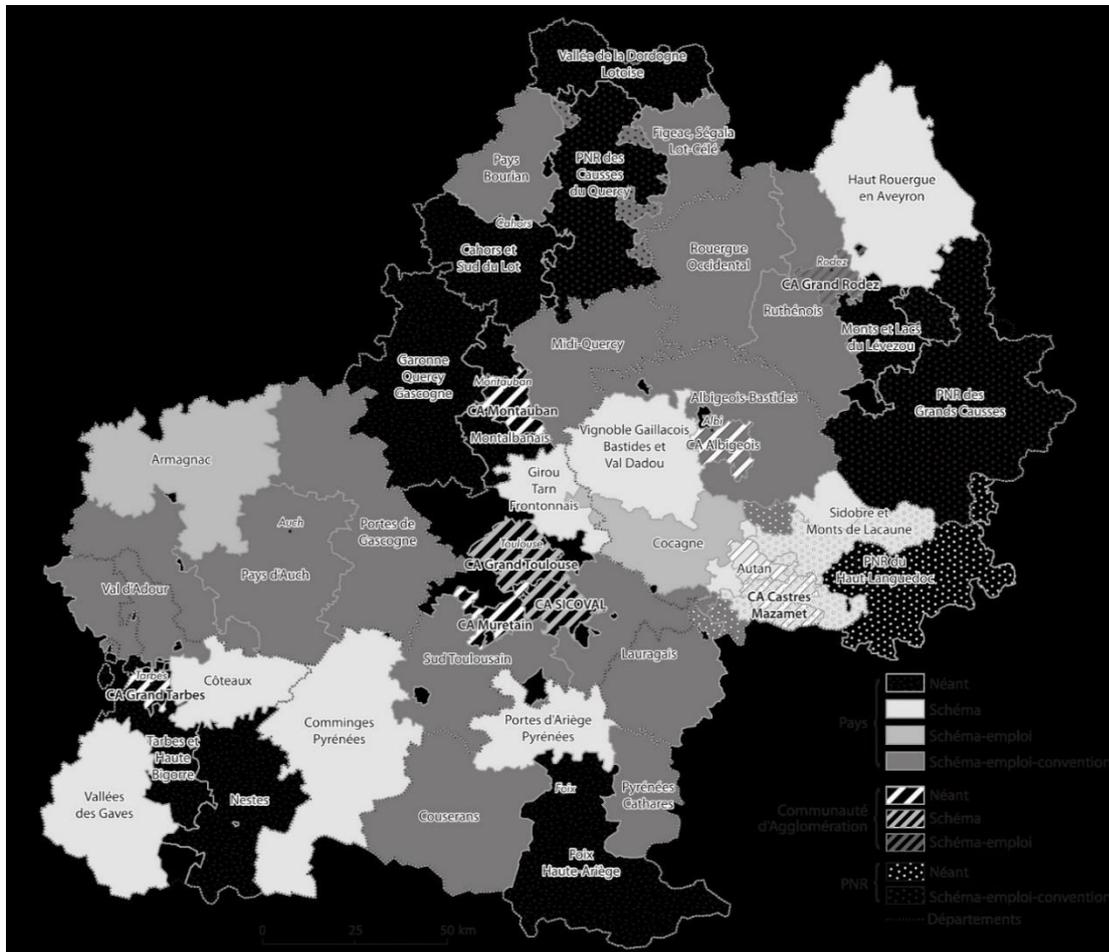
3.1. Le dispositif régional « Projets culturels de territoire »

Ce dispositif original et innovant à l'époque est un « *Projet qui vise à soutenir l'émergence ou la consolidation de politiques culturelles à l'échelle des Pays, agglomérations et parcs naturels régionaux (PNR)* »⁶⁹ sous l'initiative de l'ancienne région Midi-Pyrénées. Lancé en 2002 avec le concours de l'Etat – donc de la DRAC – et des départements, ce dispositif a eu un succès particulier au niveau des Pays.

⁶⁹ SIBERTIN-BLANC Mariette, « *Une politique culturelle territoriale en Région : l'exemple des territoires de projet en Midi-Pyrénées* », 2009

En tant que territoires de projet dans un vaste ensemble régional, ils permettaient à la Région d’être un pilier de leur action par le biais de ce dispositif.

Figure 30 : Le dispositif Projet culturel de territoire : état d’avancement en 2008



Source 30 : SIBERTIN-BLANC Mariette, « Une politique culturelle territoriale en Région : l’exemple des territoires de projet en Midi-Pyrénées », 2009

Dans le détail, le dispositif visait à placer les territoires concernés dans un rôle de coordinateur, en écho à ce qui a précédemment été dit. Il y avait précisément 3 étapes :

- Le diagnostic, qui se traduisait nécessairement par un schéma de développement culturel à l’échelle du Pays et qui était financé à 80% par la Région et la DRAC, à condition que de l’ingénierie culturelle y soit dédiée, qu’elle soit interne avec un chargé de mission culturelle – ce qui fut le cas au moins pour les Pays Sud Toulousain, Lauragais et Tolosan – ou externe avec un bureau d’étude ;
- Le recrutement d’un chef de projet culturel, avec une participation dégressive de la Région et de la DRAC sur son salaire (80% la première année, 60% la seconde année, 40% la troisième année) ;
- Enfin, une convention sur 3 ans qui apportait 76 000 euros par le biais de la Région, avec 50% à trouver auprès d’autres partenaires, ainsi qu’une somme identique potentiellement cumulable pour les actions spécifiques au dispositif.

Dans les faits, le dispositif visait à agir à la fois sur une offre culturelle disparate voire éclatée, que ce soit sur les initiatives, les projets ou les équipements qui définissaient les territoires, et de l'autre à agir sur la légitimité de cet échelon territorial par le biais des articulations de périmètres avec les EPCI et les communes. Ce dispositif a eu un réel impact sur les territoires, notamment en termes de diagnostics qui ont permis de relever ce qui faisait culture sur les territoires et qui aura permis l'élaboration des premiers schémas de développement culturels de territoire sur le département de la Haute-Garonne. Cependant, non-renouvelé en 2014, l'abandon du dispositif « *Projets culturels de territoire* » portés par l'ancienne région Midi-Pyrénées, associé aux turpitudes territoriales d'alors, aura contribué à créer des difficultés majeures dans l'émergence de projets culturels de territoire comme nous allons le voir maintenant, bien que cela a induit aux PETR de créer des postes de chargé de mission à la culture quand ils le pouvaient.

3.2. Des territoires en difficultés face à la disparition des subventions

On peut ici faire la distinction entre deux types de territoires. Ceux qui auront su s'adapter et passer outre les tumultes pour diverses raisons, et ceux qui auront subi de plein fouet les attermoissements territoriaux de toute part. Le PETR Pays Sud Toulousain ainsi que le PETR Pays Tolosan font clairement partis de la seconde catégorie.

Ces deux territoires étaient très dépendants des fonds régionaux sur les projets culturels pour l'ingénierie et autres et la fin de ces fonds a eu un impact important sur ces territoires. En effet, si des schémas de développement culturels furent établis, l'ingénierie culturelle a, elle, subi les frais de la fin de cette politique, ce qui a participé à leur disparition partielle – le PETR Pays Sud Toulousain a conservé un mi-temps – voire totale pour le PETR Pays Tolosan, empêchant une mise en œuvre concrète de ces schémas et donc d'une politique culturelle supra-intercommunale. Cela a fortement impacté les territoires puisque ce fut mortel pour un certain nombre d'associations culturelles – les plus fragiles financièrement – dont l'aide ingénieriale des PETR était indispensable pour arriver à obtenir des fonds, notamment des fonds LEADER. On notera par ailleurs que le PETR Pays Tolosan a subi de plein fouet les conséquences des changements législatifs entre la loi RCT et la loi MAPTAM, puisque le Pays a été dissous en 2014 pour réapparaître à marche forcée en 2015 sous la forme d'un PETR, ne créant pas les conditions favorables à une réflexion territoriale sur la culture, qui n'était déjà pas prioritaire.

3.3. Des spécificités locales qui ont permis de tenir le cap

Les PETR Pays Lauragais et Pays Comminges Pyrénées sont quant à eux passés outre ces tumultes, mais pour des raisons totalement différentes.

Le Pays Lauragais bénéficiait d'aides financières sur l'ingénierie, mais également d'un schéma de développement culturel. Comme ses voisins départementaux, il a subi cette perte financière liée à la fin du dispositif régional des projets culturels de territoire. Cependant, outre le dispositif régional, ce territoire bénéficiait également d'un apport financier départemental à l'ingénierie dans le cadre du projet « *Lauragais dans les arts* », c'est-à-dire la mise en place d'actions culturelles pour être inscrit au label « *Pays d'Art et d'Histoire* ». Cet apport s'est poursuivi après la fin de la politique régionale, apportant ainsi une continuité précieuse pour la mise en place de son projet culturel. Evidemment, le

caractère éminemment politique de ce territoire, très investi par le Département – rappelons que l’actuel Président du PETR, Georges Méric, n’est autre que la Président du Conseil départemental de la Haute-Garonne – y est pour beaucoup dans cette survivance territoriale qui fait figure d’exception. Cela a facilité bien des partenariats favorable à l’émergence d’une politique culturelle locale, notamment par la conservation d’un chargé de mission dont 0,5 Equivalent Temps Plein (ETP)⁷⁰ était dédié à sa mission culture et 0,5 dédiée à la gestion des fonds LEADER. À cela s’ajoute la particularité géographique de ce territoire, à cheval sur 3 départements (à savoir le Tarn et l’Aude). Même s’il est difficile de quantifier cela, ce chevauchement a institué une salvatrice habitude de travail en réseau ainsi que de la mutualisation, historiquement déjà développée du côté audois, département rural et pauvre.

Le PETR Pays Comminges Pyrénées a quant à lui traversé les troubles grâce à deux spécificités qui lui sont propres. En premier lieu, le fait que leur projet culturel n’était pas assez avancé a fait qu’ils n’ont jamais bénéficié de l’aide à l’ingénierie portée par la région Midi-Pyrénées et la DRAC et donc n’a pas pu être impacté de cette manière-là. À cela s’ajoute une spécificité unique en Haute-Garonne : la culture sur ce territoire est portée par un acteur culturel très présent et investi, à savoir la compagnie Pronomade(s), installée à Encausse-les-Thermes depuis 20 ans environ et axée sur les arts de la rue. Ainsi, même sans ingénierie, le territoire disposait d’une offre culturelle dynamique qui ne ressentait pas le besoin d’une réflexion commune ou d’un schéma de développement culturel, avec ce que cela implique comme avantages et lacunes. Là où on pourrait presque parler d’un PETR départemental pour le Lauragais, pour le PETR Pays Comminges Pyrénées c’est sa forte autonomie locale qui lui aura été favorable. Bien sûr, Pronomade(s) bénéficie de manière conséquente de subventions départementales, mais celles-ci ne s’accompagnant pas d’un cahier des charges sur le développement culturel local, l’autonomie culturelle est donc avérée.

4. La place de l’identité culturelle

4.1. Fort potentiel d’identité locale

La question de l’identité est prégnante lorsqu’il s’agit de rendre cohérent un périmètre territorial, et c’est bien la culture qui permet de faire ce rapprochement dans la plupart des cas.

Le PETR Pays Lauragais a une identité prégnante, au moins pour les locaux, moins pour les néo-ruraux. Le patrimoine est sans doute le facteur unificateur de l’identité lauragaise, car c’est un territoire disposant d’une grande richesse à cet égard⁷¹. Le patrimoine matériel est évidemment important. Visible, marquant le paysage, souvent lieu d’animation ou d’affichage culturel, il a un rôle prégnant. En ce sens, le Canal du Midi est évidemment mis en avant, tout comme l’est le patrimoine valorisé dans la candidature au label « *Pays d’Art et d’Histoire* ». Le patrimoine immatériel n’est pas en reste, que ce soit par le toponyme « *Lauragais* » fortement présent, le catharisme qui a laissé beaucoup de traces, les multitudes de savoir-faire locaux et notamment les métiers d’art, et bien entendu la gastronomie notamment avec le cassoulet. Autant de références locales légitimant une forme d’identité culturelle.

⁷⁰ Dénomination faisant référence à un mi-temps, 1 ETP étant lui égal à un plein temps, soit 35h

⁷¹ Cf. Commission Culture et Patrimoine du Pays Lauragais, « Diagnostic pour un projet culturel concerté », 2016

Bien que plus diffuse et fondée sur une base différente, le PETR Pays Comminges Pyrénées a également une identité assez développée. À contrario du PETR Pays Lauragais, ce n'est pas tant par la richesse patrimoniale que cette identité s'exprime, mais davantage par des représentations locales. Le terme « *Comminges* » parle, qu'on soit en Haute-Garonne, en Ariège ou même – bien que moins – dans une partie des Hautes-Pyrénées. Eloignement de métropole toulousaine, présence de la montagne avec une reconnaissance de sa richesse naturelle, territoire très rural avec une forte tradition industrielle et agricole sont autant de marqueurs qui créent cette identité, avec ses traditions et ses systèmes de représentation et de valeurs. Cela traduit une sorte de fierté rurale et montagnarde transformée en identité, qui se retrouve parfois dans certains produits, notamment agricoles, dont la dénomination s'y rapporte. Ici, l'identité est liée à cette conception d'une forte autonomie locale, induisant des modes de vie différents par rapports aux territoires urbains et leurs satellites.

4.2. Périurbain(s) en recherche de liens

Les PETR Pays Sud Toulousain et Pays Tolosan ne bénéficient pas d'une identité marquée comme celles du Pays Lauragais et du Pays Comminges-Pyrénées. D'ailleurs, le nom qu'ils se sont données est assez significatif de cela, se positionnant par rapport à Toulouse. Territoires dortoirs typiques du périurbain, le désir culturel y est avant tout recherche de loisirs et de liens. Une partie de ces populations sont des navetteurs qui travaillent sur la métropole toulousaine et qui ont souvent des enfants. Le temps libre pour la culture leur manque, sans compter que la plupart des équipements et des événements culturels majeurs sont sur la métropole toulousaine. D'un autre côté, une partie de la population est contrainte en termes de mobilité, notamment les jeunes et les personnes âgées, ce qui limite aussi leur accès à l'offre culturelle déjà restreinte de ces territoires.

Ainsi, pour le PETR Pays Tolosan comme pour le PETR Pays Sud Toulousain, l'identité est encore à construire, surtout établie comme étant la recherche des dimensions festives, conviviales et familiales. Plus spécifiquement, les entretiens ont permis de définir la musique et le spectacle comme marqueurs d'identité culturelle pour le PETR Pays Sud Toulousain, tandis que le PETR Pays Tolosan cherche à mettre en avant l'AOP Vin de Fronton et l'AOC Ail violet de Cadours, ainsi que sa tradition gastronomique comme vecteur d'identité territoriale. On est donc bien loin des valeurs et représentations fédératrices Commingeuses et Lauragaises, bien plus valorisées aujourd'hui.

5. La culture sur le territoire, quelle place aujourd'hui ?

5.1. La culture au cœur du projet de territoire

Dans le PETR Pays Comminges Pyrénées comme dans le PETR Pays Lauragais, la culture a une place véritablement structurante dans leur projet de territoire. Elle n'est pas une variable d'ajustement mais est au cœur de leur projet, bien qu'évidemment de manières différentes, ce que nous développerons plus tard. Néanmoins, malgré la qualité « *structurante* » de la culture sur ces deux territoires, il y a bien deux dynamiques foncièrement différentes que l'on peut déjà identifier.

Dans le territoire du PETR Pays Lauragais, même si le projet ne tient pas uniquement sur cela, c'est bel et bien l'exploitation de toute cette richesse patrimoniale qui fait identité et qui est le vecteur principal et initial du projet culturel. La volonté affichée est un développement territorial par l'angle culturel et touristique.

Dans le territoire du Comminges, la dynamique est toute autre. Le fait que ce soit structurant est très dépendant de ce portage par Pronomade(s). Il n'y a pas une recherche d'exploiter une richesse culturelle quelconque – ce n'est en tout cas pas un objectif – mais une volonté de faire culture différemment, autant en termes de concepts que de pratiques. La culture n'y est pas vue comme un enjeu de développement territorial mais comme une fin en soi. L'objectif, c'est la culture.

5.2. La culture, cette 5ème roue du carrosse

Contrairement aux deux territoires précédents, la culture n'est pas une priorité locale pour les PETR Sud Toulousain et Tolosan. Elle est au mieux considérée comme complémentaire. Le vécu de ces territoires depuis plusieurs années a évidemment été déterminant : il est déjà parfois compliqué de tenir une stratégie culturelle pour les collectivités territoriales ou les intercommunalités, cela l'est encore plus pour les PETR dont la légitimité est toute relative et l'autonomie financière compliquée. Cela devient quasiment impossible sans une ingénierie dédiée qui a les moyens de porter un projet. Ainsi, les deux territoires sont clairement tous les deux dans une logique de saupoudrage des subventions, aidant quand c'est possible les acteurs culturels pour monter leur projet et candidater aux fonds LEADER. On note cependant quelques différences.

Pour le territoire du Sud Toulousain, la logique est purement fonctionnelle. Il s'agit de travailler sur de la mutualisation vis-à-vis des demandes de fonds LEADER en réunissant plusieurs acteurs culturels sur un même projet. Ce fonctionnement, nous le verrons, a finalement une influence notable dans la dynamique culturelle à l'œuvre, qui n'est pas identique à celle du PETR Pays Tolosan. Par ailleurs, comme pour le PETR Pays Comminges Pyrénées, la culture est une vue comme une fin en soi et non comme un moyen d'action. S'il y a du développement territorial qui se crée, cela est davantage perçu comme un « *dommage collatéral bienvenu* »⁷² qu'autre chose.

Concernant le territoire du Pays Tolosan, nous sommes dans la même logique de saupoudrage, mais avec deux différences notables :

- La culture est vue comme un moyen de développer le territoire et non une fin en soi ;
- Un début de structuration des projets culturels est en cours dans le cadre du projet de territoire établi, en transversalité avec le développement économique et touristique.

5.3. Le grand écart structurel des PETR dans l'action culturelle

Par rapport à l'avancement sur la question culturelle dans chaque PETR, on peut déjà établir un niveau de structuration de leur action, qui sera développé dans la suite de cette analyse. De façon générale, on constate la forte influence de tous les éléments cités précédemment vis-à-vis de leur situation aujourd'hui.

Niveaux de structuration

- **Avancé** : Le Pays Lauragais porte depuis 15 ans la culture comme projet de territoire, notamment par la recherche du label « *Pays d'Art et d'Histoire* ». Avec un nouveau diagnostic quantitatif en 2016,

⁷² POVEDA Florence, chargée de mission culture du Pays Sud Toulousain

renforcé et actualisé en 2019, ainsi qu'un plan d'actions élaboré – dont certaines actions déjà en place – bien qu'en attente de validation politique, leur projet culturel de territoire est en cours de mise en œuvre.

- **Intermédiaire** : Malgré un portage non-institutionnel dont on aurait pu imaginer que cela constituerait un frein pour la structuration d'un projet culturel, il n'en est rien. Le Pays Comminges Pyrénées est dans un niveau de structuration intermédiaire car nous sommes ici dans une forme d'ambivalence : d'un côté, il y a une véritable offre culturelle permise par Pronomade(s) dans ce qu'elle propose ou permet artistiquement, ainsi qu'une importante réflexion élaborée à partir de la question des droits culturels. De l'autre, cette réflexion n'est pas portée par une politique culturelle publique et ne se base pas sur un diagnostic culturel, deux biais majeurs quand on a l'ambition de faire un projet culturel de territoire.

- **Faible** : Le Pays Tolosan n'a pas un projet culturel structurant. Malgré la présence d'un schéma de développement culturel fait il y a une dizaine d'années, l'ensemble des éléments apportés et notamment la difficulté ingénieriale n'aura pas permis une traduction concrète de ce document stratégique. Malgré tout, le tout récent appel à projets culturel autour du patrimoine oenotouristique témoigne d'une volonté naissante et concrète de replacer la culture comme un enjeu territorial, même si sa faible place dans le projet de territoire réalisé en 2016 laisse à croire que cela ne deviendra pas nécessairement structurant.

Le Pays Sud Toulousain quant à lui n'est que dans une mission d'accompagnement par rapport aux projets qui se font dans le cadre LEADER, avec une mise en réseau des acteurs culturels. Si c'est une mission fondamentale pour un PETR, cela n'engage en rien une ambition de projet culturel qui est de toute façon totalement absente selon les propres dires de la chargée de mission culture, ce que les autres informations recueillies confirment.

III. Le cœur de l'action culturelle

Une action culturelle ce n'est évidemment pas qu'un contexte. Le fait qu'une identité existe et soit reconnue sur un territoire n'en fait pas un territoire développé culturellement parlant. Une action culturelle sur un territoire s'appuie avant tout sur des ressources et celles-ci font l'objet d'un état des lieux, d'un diagnostic qui permet de définir une stratégie et des actions prioritaires pour les valoriser, avec l'aide d'acteurs structurant qui seront des aides précieuses pour fixer et dynamiser l'action culturelle d'un territoire. Autant de sujets que nous allons aborder et mettre en lumière, car ce sont eux qui déterminent le cœur d'un projet culturel de territoire.

1. Des ressources culturelles inégales pour les territoires

Il n'est pas question ici de faire ou refaire les diagnostics de chaque Pays. Cependant, les ressources d'un territoire sont nécessairement une des pierres angulaires pour estimer un projet culturel de territoire existant ou potentiel. En effet, l'action culturelle sur un territoire se ne constitue pas, en théorie, *ex nihilo*. Les ressources peuvent appartenir à la sphère culturelle, ou pas, comme elles peuvent être humaines, matérielles ou immatérielles. Dans tous les cas, elles sont nécessairement et

nous allons donc tenter d'identifier la diversité des ressources qui peuvent faire culture sur les Pays mais aussi les questions qu'elles posent.

1.1. Le Lauragais, le bon élève qui semble tout avoir

Le PETR Pays Lauragais a la particularité d'avoir une large diversité de richesses culturelles qui font ressources. Nous l'avons dit, ce territoire est riche d'un patrimoine matériel comme immatériel important. Néanmoins, ce ne sont pas ses seules ressources puisque le territoire semble pouvoir s'appuyer sur une diversité de domaines culturels comme le livre et la lecture publique, la musique, le cinéma et l'éducation à l'image ou encore le monde associatif. Chacun de ces domaines semble faire ressource d'une manière ou d'une autre, que ce soit en termes d'équipements, de pratiques, d'artistes, de professionnels, de projets ou encore d'événementiel. Bien sûr, tout ceci est à hiérarchiser et à pondérer selon des critères de répartition spatiale, de rayonnement et de niveau qualitatif, mais ce n'est pas ici le sens de ce propos qui vise à mettre en avant uniquement le foisonnement de ressources culturelles, qui parfois relèvent juste du potentiel. Ce territoire à cheval sur plusieurs départements fait sens par rapport à des PETR aux périmètres moins complexes, car il permet de rassembler de part et d'autre des frontières administratives des ressources culturelles similaires ou complémentaires, facilitant se faisant l'émergence d'un projet culturel de territoire. Evidemment, ce qu'on qualifie de ressource culturelle ne vit pas en autarcie. Ces ressources ont besoin qu'on s'occupe d'elles selon leur nature : entretien, valorisation, montage de projet, personnels... Posant donc en arrière-plan la question de l'irrigation financière. La politique subventionniste du Département de la Haute-Garonne, aidée par un contexte politique favorable dans lequel est placé le territoire, a sans doute facilité l'entretien et l'émergence d'une partie de ces ressources culturelles, au moins pour la partie haut-garonnaise, tandis que les parties tarnaises et audoises ont su tirer profit de leur travail de mise en réseau et en mutualisation pour se développer.

1.2. Le socle associatif comme ressource principale, mais à quel prix ?

Le PETR Pays Comminges Pyrénées et le PETR Pays Sud Toulousain s'appuient essentiellement sur le socle associatif comme ressource culturelle. Le Pays Comminges Pyrénées malgré sa qualité rurale voir parfois très rurale peut s'appuyer cependant également sur un certain nombre d'équipements, parfois majeurs, qui peuvent faire ressources en tant que tels. De l'autre côté pour le Sud Toulousain, ce ne sont pas les équipements qui viennent appuyer le socle associatif en tant que ressource mais davantage l'événementiel qui en découle. Une précision importante pour la suite de ce développement : à plusieurs reprises Pronomade(s) sera évoquée. Bien que ce soit une compagnie rémunérée pour leurs prestations, leur implication locale dans l'action culturelle se rapproche bien plus de celle d'une association que d'une compagnie, leur investissement personnel étant très important et bénévole pour une multitude de choses. C'est donc sciemment que la compagnie Pronomade(s) est considérée aussi comme un acteur associatif, même si cela doit être nuancé.

Ces deux territoires ont un autre point commun extrêmement important : le portage politique. En réalité, il faudrait davantage parler de déprise politique. Il apparaît donc important de s'intéresser aux conséquences directes que cela a sur le socle associatif, considéré comme première ressource culturelle de ces deux territoires.

L'une de ces conséquences est que cela induit deux logiques totalement différentes sur ces deux territoires, car là où l'un est porté par un acteur culturel très dynamique – Pronomades –, l'autre non. Suite logique, l'irrigation financière de ces territoires à socles associatifs est donc définie par des dynamiques foncièrement différentes. Là où le Sud Toulousain est dans une logique de saupoudrage sans projet culturel, le territoire du Comminges capte d'importantes subventions, mais essentiellement par le biais de Pronomade(s) (Cf. [partie 1. III. 2.](#)), certes très structurant mais qui pose certaines questions car ce ne sont pas les seuls à avoir besoin de soutien sur le territoire.

Deux logiques foncièrement différentes faces pourtant à deux territoires qui font du monde associatif la principale ressource. Néanmoins, l'intégralité des conséquences qui sont liées à ce choix – ou plutôt non-choix – politique seront abordées lorsque nous parlerons des gouvernances territoriales.

1.3. Quand l'agroalimentaire et la gastronomie sont des supports de l'action culturelle

Le PETR Pays Tolosan est un territoire sous-doté en termes d'activités culturelles – assez typique du périurbain – avec une fragmentation culturelle des autres ressources potentielles. Selon les dires de la directrice du PETR « *On y trouve un peu de tout mais que par petits bouts* »⁷³, à l'image du Canal d'Entre Deux Mers, extension du Canal du Midi présente sur seulement quelques kilomètres. Difficile donc dans ces conditions de s'appuyer sur une ressource culturelle classique et structurante comme le Lauragais avec le patrimoine ou le Comminges et le Sud Toulousain avec le monde associatif.

Cependant ce territoire à une réelle tradition agricole, vitivinicole et culinaire. De nombreux territoires agricoles parsèment le paysage encore aujourd'hui, et les tables gourmandes, événements festifs qui peuvent rassembler jusqu'à 400 personnes, sont souvent des succès locaux. Le territoire du PETR Pays Tolosan compte également 2 appellations sur son territoire, à savoir l'Appellation d'Origine Contrôlée (AOC) « *Ail Violet de Cadours* » et l'Appellation d'Origine Protégée (AOP) « *Vin de Fronton* », cette dernière étant portée par la Maison des Vins et du Tourisme de Fronton labellisé Pôle d'Excellence Rurale⁷⁴. Le territoire a donc logiquement décidé de s'appuyer sur cette AOP pour entamer un projet culturel de territoire. Déjà sujet de plusieurs manifestations culturelles, le monde viticole est désormais imaginé comme une ressource phare qui jouera sur plusieurs tableaux – la culture et l'agroalimentaire – de manière assumée sur la transversalité entre culture et développement agrotouristique. Il est néanmoins compliqué pour l'instant d'avoir du recul sur la situation du fait du caractère récent de ce parti pris. Il sera donc intéressant de suivre dans les années qui viennent le développement réussi – ou non – de ce choix du PETR Pays Tolosan.

Nous l'avons vu, les ressources peuvent être multiples. Le modèle unique n'existe pas car chaque territoire est différent. Ce qui est vu comme une ressource pour l'un ne le sera pas pour l'autre, et c'est aussi en ce sens que la manière dont on voit la culture est importante. La culture est-elle vue comme un support transversal d'une politique plus vaste ou est-elle considérée comme une nécessité

⁷³ GAYRAUD Hélène, directrice du PETR Pays Tolosan

⁷⁴ Afin de recevoir le label « pôle d'excellence rurale », un projet local doit permettre la mise en valeur des territoires ruraux dans quatre domaines principaux : promotion des richesses naturelles, culturelles, et touristiques (patrimoine) ; valorisation et gestion des ressources naturelles dans une perspective environnementale (développement durable) ; offre de services et accueil de nouvelles populations. ; productions industrielles et artisanales, services locaux, avec en particulier l'utilisation de techniques innovantes.

valorisable ? Est-elle une fin en soi ou motrice du développement territorial ? En somme, quelle est la vision stratégique que porte chacun de ces territoires sur la place de la culture en leur sein ?

2. Les stratégies culturelles

Que le niveau de structuration de leur action culturelle soit élevé ou très faible, chacun des 4 PETR a sa vision stratégique de la culture sur leur territoire. Cependant, la notion de stratégie ici est à nuancer. Là où pour un territoire il s'agit d'une véritable stratégie, soutenue politiquement et déclinée en actions, pour un autre il s'agira surtout de la vision portée par le technicien qui s'occupe des questions culturelles. Encore une fois, il y a donc un incomparable grand écart entre les Pays même sur la simple notion de stratégie.

Ici, deux visions de la culture s'affrontent. D'un côté, une vision qui implique un développement territorial en tant que but, la culture étant un des moyens pour l'atteindre. De l'autre, une vision où la culture est une fin en soi et n'est là que pour enrichir les populations. Il ne s'agit évidemment pas ici d'engager un débat sur la question mais de comprendre ce que cela implique pour ces territoires. Dans tous les cas les PETR Pays Lauragais, Pays Comminges Pyrénées, Pays Sud Toulousain et Pays Tolosan ont tous un point commun : la culture est toujours transversale.

2.1. Le pari de l'attractivité touristique pour le PETR Pays Lauragais et le Pays Tolosan

- Une transversalité culture et tourisme commune pour répondre à des besoins similaires

Nous le savons, la culture est un support transversal pour les politiques publiques, il n'y a donc rien d'étonnant à ce que ces deux PETR se saisissent de cette transversalité dans une option de développement touristique qui participerait à développer le tissu économique. Pour autant, ces deux territoires n'ont pas grand-chose en commun culturellement parlant. Ils n'ont pas les mêmes fondements identitaires, ils n'ont pas la même considération sur la place de la culture et ils n'ont pas non plus les mêmes ressources tant sur la diversité que sur la quantité. Ce qui les rapproche et qui a été confirmé par les entretiens, c'est leur positionnement géographique et ce que cela induit. Tous les deux des territoires aux portes de la métropole toulousaine, on passe petit à petit du périurbain proche au périurbain éloigné, voir au rural. Même si l'on sait bien qu'il est compliqué de définir ce type de territoire car il est très variable selon les situations, quelques éléments communs s'appliquent. La place des familles avec enfants est importante, la mobilité est un souci récurrent et le manque d'irrigation de la métropole toulousaine est ressenti, parfois exprimé négativement. Il existe également une forme de nomadisme territorial vis-à-vis de la métropole. Cette dépendance s'exprime évidemment pour les populations dans le cadre du travail, mais s'étend également à la dimension culturelle du fait de la différence d'offre entre la métropole et le reste de la Haute-Garonne. Les discours recueillis s'accordent sur le fait qu'il y a certes un besoin de culture sur leurs territoires, mais une culture qui fasse aussi loisirs et qui participe à l'amélioration du cadre de vie. Mais pour l'instant, cette culture n'est pas assez valorisée pour ces deux territoires.

- Le développement agrotouristique, un objectif assumé du PETR Pays Tolosan

En 2012, une étude sur l'impact économique du tourisme a montré une dynamique positive à ce sujet sur le territoire. S'y ajoutent les changements législatifs instaurés par la loi NOTRe du 7 août 2015 qui a permis aux EPCI de prendre la compétence touristique. Forts de cette étude et de cette loi, 4 des 5 EPCI du PETR s'appuient sur le tourisme comme moteur du développement économique. Ce PETR affiche le développement économique comme un des principaux objectifs, issu de son projet de territoire. Si dans ce dernier la culture y est évoquée à quelques, elle n'est le plus souvent que le corollaire du reste du projet, sans partie définie, et souvent liée aux questions touristiques. Les préconisations en matière culturelle sont d'ailleurs modestes. C'est donc bien une vision de la culture comme un support transversal, utile mais secondaire, qui est affirmée pour ce territoire. L'implantation d'un projet culturel s'inscrit en cohérence en faisant le lien avec le domaine agroalimentaire, via l'AOP « *Vin de Fronton* », appréhendé comme une ressource culturelle aux travers de l'événementiel. Axer la culture avec un développement agrotouristique basé sur une ressource culturelle véritablement identifiable semble donc être un objectif pragmatique vis-à-vis de ce territoire.

- Le PETR Pays Lauragais, une transversalité aux multiples facettes

Le Lauragais quant à lui se focalise davantage sur le bien-vivre sur le territoire. En effet, la visée touristique est réelle, mais l'objectif affiché n'est pas tant le développement économique que de permettre aux locaux ou aux extra-locaux – comprendre ici des habitants proches du Lauragais – d'avoir des activités culturelles sur le territoire par le prisme de la découverte touristique. Evidemment, le développement économique n'est pas oublié, mais est davantage perçu comme une conséquence complémentaire bénéfique pour la viabilité financière et économique de la culture – car il ne faut pas l'oublier, selon les dires du chargé de mission culture du Lauragais – qui fait partie du lot d'un territoire. Outre le fait touristique porté comme un axe stratégique par le GAL, il y a également une volonté de transversalité culturelle pour qu'aucun champ de la culture ne soit laissé de côté. La richesse culturelle du territoire permet d'avoir une telle visée. Là où le PETR Pays Tolosan se concentre sur la création d'un temps fort culturel autour du vin pour valoriser sa vision stratégique, le Lauragais ayant un foisonnement culturel déjà très présent se concentre sur la mise en réseau pour une meilleure valorisation. Ce choix de valoriser l'existant par la mise en réseau permet d'éviter l'écueil de certains territoires à vouloir tout faire sans en avoir les moyens. Mais cela va nécessiter des choix politiques au risque d'une dispersion financière qui serait contre-productive.

- Le « *Bien vivre en ...* »

Le parti pris pour ces deux territoires est donc une donc bien de saisir la culture de manière transversale avec le tourisme dans le but d'attirer de nouveaux publics, notamment des touristes que l'on pourrait qualifier d'excursionneurs, c'est-à-dire qui viennent pour un séjour très court, voir pour une seule journée. Si l'orientation stratégique de ces deux entités connaît des inclinaisons différentes avec un PETR Pays Lauragais davantage centré sur la culture par rapport à un PETR Pays Tolosan focalisé sur le développement économique, les deux territoires ont compris la nécessité de porter une culture à destination de leurs habitants. Il y a la volonté de faire cette culture qui soit aussi loisirs, qui

participent à un cadre de vie agréable qui pourrait avoir comme slogan « *La culture n'est pas réservée qu'aux urbains* ». Certes, s'ils veulent un parcours culturel plus poussé ou spécifique, c'est Toulouse qui fera loi par son foisonnement d'infrastructures et de propositions culturelles, mais c'est accepté en tant que tel. C'est donc une forme de complémentarité qui est recherchée, pour permettre aux populations d'accéder à une vie culturelle qui participe au « *bien-vivre sur le territoire* »⁷⁵. Certains de ces territoires ont dû mal à être des territoires de vie, la culture peut permettre d'y pallier et de créer de la cohésion sociale, souvent chaînon le plus fragile des territoires périurbains et de certains territoires ruraux.

2.2. La culture, une fin en soi qui induit des stratégies à part

Dans le point précédent, la culture était définie comme un axe développement territorial. Celle-ci était vue comme un moyen et pas que comme fin en soi. Pour le PETR Pays Sud Toulousain comme pour le PETR Pays Comminges Pyrénées, la vision des interrogés est claire : la culture n'est pas un moyen mais une fin en soi, la culture n'existant que pour elle-même. Le développement territorial, s'il n'est pas nié, est vu comme une conséquence possible mais non recherchée. Le terme dommage collatéral a pu même être évoqué avec un certain humour à diverses reprises.

- Le Comminges, les droits culturels comme axe stratégique

Le PETR Pays Comminges Pyrénées a la particularité d'avoir un Centre National des Arts de la Rue (CNAR) sur son territoire. Situé à Encausse-les-Thermes sur la Communauté de Communes Cagire Garonne Salat, ce CNAR est occupé par une compagnie extrêmement active et présente sur le territoire : Pronomade(s). De fait, c'est clairement cette compagnie qui impulse la stratégie culturelle locale au niveau du Pays.

Article 103 de la loi NOTRe (LOI n° 2015-991 du 7 août 2015) : « *La responsabilité en matière culturelle est exercée conjointement par les collectivités territoriales et l'Etat dans le respect des droits culturels énoncés par la convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles du 20 octobre 2005* ».

La vision stratégique portée par le Pays est établie à partir de cet article issu de la loi NOTRe. En effet, pour ce territoire la référence aux droits culturels invite à repenser ce qu'est un projet culturel, mais aussi à reconnaître la légitimité d'acteurs culturels d'autres champs que celui classique de l'art, ou encore à favoriser l'exercice de participation à la vie culturelle. De manière générale, cela est considéré comme une nouvelle représentation du « *vivre ensemble* ».

Ainsi, les droits culturels sont devenus l'axe stratégique du Pays Comminges Pyrénées, avec pour premier objectif de légitimer dans la réflexion culturelle d'autres acteurs complémentaires à la culture, permettant ainsi une plus grande transversalité de l'action culturelle et une plus grande représentation de la diversité culturelle du territoire. Cet objectif permettra ensuite d'en réaliser un second, à savoir

⁷⁵ Notion évoquée aussi bien la GAYRAUD Hélène, directrice du PETR Pays Tolosan, que par POVEDA Florence, chargée de mission culture du Pays Sud Toulousain

une charte des droits culturels, qui elle-même servira à l'élaboration finale d'un projet culturel de territoire.

- Le Sud Toulousain, l'Education Artistique et Culturelle pour faire sens auprès de la population

Nous sommes ici dans un cas particulier. En effet, la culture s'intègre dans une vision minimaliste ou presque de ce que peut faire un Pays en la matière. En conséquence, la stratégie de développement culturel pour ce territoire est bien moins développée. On peut même dire qu'elle est pour l'essentiel portée par la chargée de mission culture de la structure, le PETR possédant peu de moyens et un portage qui est l'apanage des seuls techniciens ou presque. La seule stratégie qui est mise en œuvre est celle du développement de l'EAC avec ses trois piliers, car elle est la seule capable de faire sens sur le territoire à l'heure actuelle. Bien que peu visible par rapport à d'autres actions, elle ne doit cependant pas être négligée et cela peut constituer une stratégie véritablement motrice pour un territoire.

3. Les actions motrices de l'action culturelle

Que la culture sur le territoire soit structurante en tant que projet ou complémentaire, chaque PETR connaît des dynamiques d'actions propres à son territoire, ses besoins et sa vision. Ainsi, il est important de nous focaliser un moment sur les actions phares, celles qui sont au cœur du projet culturel pour chacun de ces 4 territoires singuliers.

3.1. Le Pays Lauragais, mise en réseau et projet de territoire pour un territoire à fort potentiel

L'une des deux actions phares du Pays est la mise en place de son « *Projet culturel concerté de territoire* »⁷⁶. Ce projet, voté en Conseil Communautaire, a initié les actions suivantes :

- Un diagnostic culturel d'une vingtaine de pages réalisé en 2016, avec une déclinaison en 5 secteurs clefs pour le territoire à savoir : le patrimoine, le livre et la lecture publique, la musique, le cinéma et l'éducation à l'image et la vie associative. Ce diagnostic associe adroitement, pour chaque secteur, les points forts et les points faibles, une cartographie précise et de qualité et des préconisations ;
- Le diagnostic a été renforcé en 2019 à la suite de 3 années de travail supplémentaire, notamment par le biais de rencontres ;
- Une recherche-action a été menée par un groupe Formation-Développement « *Structurer l'offre culturelle du Pays Lauragais au service des publics* ». Rassemblant acteurs culturels divers, techniciens et quelques élus de la commission culture, ce travail de 9 mois a abouti à la proposition de plus d'une vingtaine d'actions qui feront l'objet de validations – ou pas – suite à des choix politiques qui seront faits à la rentrée ;
- Pour la mise en place de ce projet, le chargé de mission culture a été dédié à sa mission à plein temps, contre 0,5 ETP auparavant.

⁷⁶ Titre du diagnostic

Le second point concerne la mise en réseau, l'un des principaux leviers de l'action du PETER du fait de l'existence d'une offre culturelle foisonnante, qui peut se révéler parfois incohérente, peu visible ou isolée. Le fait que le territoire du PETER soit à cheval sur 3 départements n'y est pas pour rien, d'autant plus que l'un – la Haute-Garonne – est particulièrement riche par rapport aux deux autres. Là où la mise en réseau intercommunale existe depuis des années dans l'Aude, elle est balbutiante en Haute-Garonne où les acteurs culturels ont l'habitude de vivre en relatif isolat du fait de la politique subventionniste départementale. Ainsi, la mise en réseau passe par divers leviers, dont voici les principaux :

- Par la candidature « *Pays d'Art et d'Histoire* » (PAH) qui est à l'origine du projet culturel de territoire, et qui doit aider à la structuration des réseaux d'acteurs locaux institutionnels ;
- Par une plateforme participative, sous format de site internet, qui fonctionne à la fois comme agenda culturel et centre de ressources pour accompagner. Cette plateforme est déjà mise en place depuis quelques mois. L'originalité de son fonctionnement et qu'il ne s'agit pas d'un simple outil d'affichage mais d'un lieu dématérialisé nourri par tous les acteurs culturels. Cela favorise la diffusion de l'information entre eux et incite à une coopération informelle, afin qu'il y ait une cohérence dans les propositions inscrites, à la fois sur le contenu et sur la temporalité. Evidemment, cela nécessite une animation par les agents du PETER et cela passera, entre autres, par un possible forum de rencontres annuels ou biannuels pour les acteurs culturels et les élus du territoire ;
- On peut rajouter une nouvelle fois la mise en place du projet culturel de territoire qui a initié une première interconnaissance et mise en réseau des acteurs culturels moteurs du territoire.

3.2. Le rôle de facilitateur et de mise en réseau pour un PETER « faible » : le Pays Sud Toulousain

Nous pouvons parler pour le PETER Pays Sud Toulousain d'un PETER dit « *faible* », puisque son action culturelle est à l'image de son usage : minimaliste. Ce PETER n'est finalement qu'une « *courroie de transmission pour les soutiens territoriaux* »⁷⁷ donc notamment à travers son rôle d'aide à l'instruction des dossiers locaux pour les appels à projet LEADER.

Néanmoins, on ne peut pas parler d'inaction culturelle puisque malgré tout, ce PETER a un véritable rôle de facilitateur, dans le cadre de LEADER. En effet, un constat a été fait sur le territoire : beaucoup d'acteurs culturels locaux n'ont pas les fonds propres pour candidater aux appels à projet LEADER. Ce constat a donc induit un travail de mise en réseau sur le territoire. Les acteurs culturels sont ainsi incités à faire des candidatures communes pour répondre aux critères, notamment financiers, des appels à projets LEADER. Par le biais du PETER, une mise en réseau informelle des acteurs culturels existe, à la fois entre eux pour les candidatures mais aussi avec les Communautés de Communes où le PETER joue un rôle de médiateur dans la mise en place des actions culturelles. Petit à petit se sont donc instituées des habitudes de travail communes entre ces différents acteurs de la culture, dont le terreau est le Pays Sud Toulousain, et favorisant une interconnaissance locale propice à un éventuel projet culturel s'il venait à voir le jour sur le territoire.

⁷⁷ LAFOND-GRELLETY Jean et MAZURIER Laurent, « *Les politiques culturelles en milieu rural* », novembre 2014

3.3. De l'importance de la mise en réseau

La question du réseau est importante et on le voit bien, car lorsqu'un PETR s'engage dans un projet culturel de territoire, c'est pour répondre à tout ou partie de ces nécessités : celle de construire un réseau, de trouver une ligne directrice ou bien d'améliorer la répartition de l'offre culturelle. La question du réseau est vitale entre acteurs culturels, généralement dans un contexte de rareté et/ou de dispersions des ressources culturelles. Bien entendu cela n'empêche pas les acteurs culturels de faire partie d'un réseau (exemple : les bibliothécaires sont dans le réseau de la MD31) mais ce réseau n'est pas nécessairement voire rarement en lien avec d'autres acteurs de la culture sur le territoire car ils n'ont pas de raison de se rencontrer. Ainsi pour des interventions croisées qui mélangent les domaines culturels, la mise en réseau est une nécessité permise par une échelle vaste et pertinente : c'est généralement celle du PETR du fait de la variabilité de la taille des EPCI ou de la rareté de certaines offres culturelles. C'est l'« *échelle territoriale suffisamment riche pour concerner une diversité d'acteurs* »⁷⁸.

Le réseau est aussi important pour les élus afin d'éviter de se concurrencer, de rationaliser l'offre notamment par rapport à des équipements. Dans les questions que cela permet d'appréhender, on peut par exemple y trouver celle du gros équipement avec un fort rayonnement potentiel ou acté, ou encore celle des équipements plus modestes voir presque informels mais qui peuvent être optimisés pour accueillir des actions culturelles. La mise en réseau permet aussi de rationaliser le rayonnement territorial, d'instaurer une solidarité culturelle et des complémentarités en fonction de l'existant, des spécificités et points forts de chacun.

Enfin, la mise en réseau a divers avantages à savoir qu'elle permet une solidarité entre les territoires et des échanges de pratiques, afin de mieux affronter des difficultés qui surviennent ou d'améliorer leur offre. Elle permet aussi pour les artistes d'être des leviers de diffusion par une visibilité accrue de leur action, et de les soutenir par les collaborations de diverses natures que cela engendre.

Autant de points importants qui font de cette question un enjeu essentiel de l'action culturelle qu'il convenait de préciser, ici saisie par deux Pays qui n'ont pourtant pas grand-chose à avoir l'un avec l'autre.

3.4. Par la promotion territoriale et l'ingénierie pour le Pays Tolosan

La particularité de ce PETR est d'être au renouveau. Malgré un diagnostic culturel il y a une dizaine d'années de cela, et la présence d'une chargée de mission culture pendant plusieurs années, le territoire a eu du mal à capitaliser ce qui a été fait. Le contexte difficile précaire à l'époque pour les projets culturels via le prisme des PETR a aussi grandement limité le champ d'action de celui-ci. Son action culturelle fonctionne donc par deux entrées : le soutien ingénierie et la promotion territoriale, très lié à sa volonté de développement économique affirmée dans son projet de territoire. Son ambition culturelle s'est donc considérablement réduite.

⁷⁸ LAFOND-GRELLETY Jean et MAZURIER Laurent, « *Les politiques culturelles en milieu rural* », novembre 2014

La promotion territoriale est le fer de lance du territoire et s'appuie sur ces actions :

- Par le biais de l'appel à projets « *Pépites Culturelles du Sud-Ouest : de vin en découvertes* », qui débute cette année. Il s'agit de réaliser 5 propositions artistiques, en création et en diffusion, sur le thème du vin, dans les domaines des arts visuels et/ou des arts vivants, qui auront lieu sur des endroits différents du territoire ;
- En promouvant les petits terroirs viticoles avec toute la diversité des activités et manifestations inhérentes ;
- Par l'appui de la Maison des Vins et du Tourisme de Fronton labellisée Pôle d'Excellence Rurale, notamment à travers la route des vins ;
- Par la création d'un espace Vinotalie ;

Ces deux derniers points s'apparentent davantage à des actions touristiques que culturelles. Cependant, étant donné les liens entre la culture et le tourisme pour ce PETR, il semblait pertinent de mettre en avant les actions qui participent de la cohérence de l'action culturelle principale.

À cela s'ajoute une action culturelle par l'ingénierie en appui aux EPCI. Le but étant de créer de la mutualisation et d'éviter toute mise en concurrence dans le domaine. Ce soutien ingénierie se traduit également par un rôle de médiation territoriale vis-à-vis des autres niveaux de collectivités ou à l'Etat. Cette médiation s'avère cependant souvent compliquée dans le sens où se sont toujours les mêmes qui reviennent à la table, s'arrogeant une parole qui n'apparaît pas toujours juste par rapport à la représentation des territoires.

3.5. Par la recherche-action pour le Pays Comminges Pyrénées

Dans ce PETR, l'approche portée par le groupe Culture(s) et Territoire(s) avec une multitude d'acteurs, très transversaux est avant tout réflexive. L'idée est de partir du terrain et d'établir un lexique commun entre tous les acteurs impliqués. Cependant, là où les PETR Pays Lauragais et Tolosan s'appuient respectivement sur un diagnostic culturel et un diagnostic général, ici le terrain se limite à l'accumulation partagée des expériences des acteurs impliqués dans la démarche.

La recherche-action est centrée sur la mise en place d'un « *Observatoire des Droits Culturels* » sur le territoire qui sera porté par le PETR, mission assurée par un prestataire externe. Si l'outil sera explicité dans la suite de cette analyse, l'action culturelle du territoire se limite à cela, puisque la diffusion artistique se fait directement par le biais de la compagnie Pronomade(s), à la fois dans leurs prestations ou les autres acteurs culturels qu'ils attirent sur le territoire, comme en témoigne l'expérience « *Le Fil* » à Saint-Gaudens.

4. Acteurs et temps culturels structurants

4.1. Les événements culturels locaux : éléments centraux des dynamiques culturelles territoriales

Si la richesse événementielle est plus importante dans le PETR Pays Lauragais que dans le PETR Pays Sud Toulousain ou le PETR Pays Tolosan, cette présence d'événements culturels locaux – qui sont ou se rapprochent le plus de festivals – a, selon les propos recueillis, une vocation structurante pour ces territoires. La plupart n'ont pas nécessairement un rayonnement sur l'ensemble du Pays concerné

mais génère tout de même des flux importants. Le côté structurant de ces événements semble se faire à la fois par les flux qu'ils génèrent et par l'ancrage local. L'ancrage local se fait par 3 entrées :

- Par les acteurs culturels locaux, qui par leur ancrage seront mieux attrapés les publics (une majorité d'habitants du territoire intercommunale ou du PETR pour ceux qui ont un grand rayonnement) et s'adapter aux besoins culturels locaux. À titre d'exemple, on peut citer le festival « *Les Frissonnantes* » dans le PETR Pays Sud Toulousain, qui est à l'initiative d'associations locales et qui est très structurant ; Le festival vitivinicole « *Saveurs et Senteurs* » à Fronton dans le PETR Pays Tolosan qui réunit à la fois des artistes locaux mais également des acteurs du monde agroalimentaire (vignerons notamment) local ;
- Par les ressources culturelles locales structurantes puisqu'elles font échos à ce qu'est le territoire, à sa réalité, à ce que les gens en connaissent. L'appropriation est donc d'autant plus aisée. En termes d'exemples notables, on peut citer dans le PETR Pays Lauragais les « *Journées du Patrimoine* » qui sont très structurantes du fait de la richesse patrimoniale locale ou encore le Festival de Déodat de Séverac qui s'appuie pour partie sur la culture occitane comme ressource culturelle ; Dans le PETR Pays Tolosan, le festival « *Musique en vigne* » s'appuie quant à lui sur l'AOP du « *Vin de Fronton* » comme ressource culturelle et permet d'attirer 20 000 personnes sur 3 jours ;
- Par les ressources humaines mobilisées, puisque ces festivals se sont aussi des bénévoles mobilisés, dont la grande majorité résident sur le territoire. S'il apparaît difficile de mesurer l'effet que cela a dans le cadre de la structuration de ces dynamiques, le bénévolat est un pan important de cet ancrage local par tout le jeu de réseaux et d'aide à la diffusion informelle auquel il participe.

4.2. La nécessaire interrogation du festival en tant qu'objet potentiel du développement culturel

La question des festivals est spécifique. En effet, ceux-ci sont rarement en phase avec les exigences d'un développement culturel pour diverses raisons qui doivent être évoquées :

- La présence artistique est ponctuelle, donc souvent déconnectée du contexte local et des attentes de la population ;
- Il est rare qu'il y ait une politique de médiation ou d'accompagnement des publics qui est pourtant une condition sine qua non d'un projet de développement culturel ;
- Le public est très particulier du fait du caractère très souvent estival des festivals : ils sont souvent présents pour du court séjour et venus dans l'unique but de participer à ces festivals. De fait, ils se sentent généralement peu concernés par le territoire et uniquement exigeant sur le festival lui-même.

Un festival est donc par nature hors sol. Cependant, il peut être interrogé pour voir comment il peut être valorisé dans le cadre d'un projet culturel de territoire, par exemple en cherchant ou créant des liens avec d'autres projets, en l'intégrant dans un projet transversal ou y introduisant la question de la sensibilisation de nouveaux publics. Néanmoins, il faut faire la distinction le festival dit hors sol – comme un concert peut l'être par exemple – et un événement emblématique qui est le point d'orgue d'une dynamique culturelle locale. Dans ce second cas, le festival peut être considéré comme partie intégrante du projet culturel de territoire et de la dynamique impulsée. Néanmoins, un regard critique

doit toujours être porté sur ces événements, dont la programmation essentiellement estivale interroge les publics touchés et l'impact réel sur le territoire concerné en termes de développement culturel. En ce sens, un nécessaire rapprochement est à faire pour comprendre les lacunes de la diffusion culturelle de la DAVV évoquée en seconde partie.

4.3. Les lieux vus comme des opérateurs structurants mais davantage différenciés

Lorsqu'on parle d'acteurs structurants, ce sont des lieux qui ressortent quasi exclusivement en tant que tels, sans doute parce qu'en leur sein une multitude d'acteurs (en tant que personnes) sont regroupés.

Cependant, les lieux en tant qu'acteurs identifiés sont souvent très variés et différents d'un territoire à l'autre, et on peut clairement mettre à part le PETR Pays Tolosan qui semble être en déficience de ce point de vue-là, puisque seule l'Usinotopie et la résidence d'artiste à Villemur-sur-Tarn semble ressortir. Pour le Comminges, le Sud Toulousain ou le Lauragais, il semble y avoir une diversité de lieux dits structurants. Pourtant, on pourrait distinguer deux catégories.

Le PETR Pays Sud Toulousain qui a des lieux structurants dont la vocation est uniquement locale. On y trouve pêle-mêle :

- La Maison de la Terre, structure culturelle locale qui programme de la musique actuelle ;
- Le Tracteur à Ste Gabelle qui produit du spectacle vivant ;
- Le Grand Presbytère de Martre-Tolosan en tant que petit centre d'art contemporain ;
- Ou encore le réseau de bibliothèques et médiathèques municipales du CD31 même s'il semble très compliqué parfois de travailler avec eux (tous n'ont pas compris que leur métier a évolué).

Les PETR Pays Comminges et Pays Lauragais sont à mi-chemin vers des lieux qui sont structurants tant au niveau infra-territorial et qu'extraterritorial.

Pour le Comminges, de manière non-exhaustive :

- Un centre d'arts ;
- Un théâtre ;
- Un cinéma « de qualité » ;
- Un musée ;
- Un Centre national des arts de la rue.

Pour le Lauragais, on trouve :

- La Salle de la Fontaine à Préserville ;
- Le centre culturel de Caraman ;
- Le théâtre des 3 ponts (Aude) qui a une portée extraterritoriale ;
- L'Abbaye-école de Sorèze avec 2 grandes salles pour les spectacles et un projet de résidence artistique.

On voit donc clairement la différence de ces deux territoires avec les autres. Le rayonnement potentiel est déjà assez centré sur l'extraterritorialité pour le Comminges et en devenir pour le Lauragais qui tente actuellement de développer son potentiel. Néanmoins, ici l'analyse est limitée, car

il faudrait interroger les questions des publics, du rayonnement, de la médiation ou encore de la qualité de la programmation ou des activités pour avoir une réelle idée de leur place sur les territoires.

IV. La figure technique des Pays : gouvernance, partenariats et ingénierie culturelle

Interroger le caractère technique d'un PETR est aussi important qu'interroger son action culturelle. En effet, la gouvernance implique des questions d'impulsions, organisationnelles et de légitimité. Les partenariats impliquent quant à eux cette capacité des PETR à être mobilisateurs de ressources extérieures pour valoriser l'action culturelle sur leur territoire et l'améliorer de diverses manières. Enfin, la question de l'ingénierie est structurante car un projet culturel de territoire demande, par exemple, des compétences spécifiques pour produire et mobiliser des analyses territoriales ou pour élaborer un projet de territoire de manière conceptuelle, transversale et opérationnelle. Un élu ou un artiste, tout aussi compétents qu'ils soient dans leur domaine, ne sont pas nécessairement compétent pour mener un projet culturel de territoire dans sa globalité.

Ainsi, ici l'analyse se fera en trois temps :

- La question de la gouvernance interne, spécifique à chacun, qu'il convient de décrypter pour comprendre la logique de leur action culturelle ;
- Liée avec le point précédent, nous traiterons également la question des partenariats qui permettent de dégager des outils et des moyens d'action spécifiques ;
- En dernier point, nous traiterons la question de l'ingénierie territoriale dédiée à la culture et de son influence – ou non – dans le développement culturel de ces territoires.

1. Le PETR Pays Lauragais : interterritorialité et logique partenariale forte

1.1. Une gouvernance classique mais interterritoriale

Le territoire porte la programmation LEADER, avec une instance de suivi – la Commission Culture et Patrimoine (CCP) composée d'élus et de techniciens –, une instance de décision – le bureau du PETR qui valide les orientations proposées par la CCP – et le Groupement d'Acteur Local (GAL) Terroirs du Lauragais, assemblée des acteurs locaux publics et privés qui déterminent la stratégie de développement et les projets accompagnés par LEADER. À cela s'est ajouté un groupe de recherches composé d'une multitude d'acteurs culturels locaux, de techniciens et d'élus qui se sont réunis pendant 9 mois en Commission de Pilotage (CoPil) pour déterminer des actions en lien avec leurs objectifs.

Bien que ce soit le seul des 4 PETR de Haute-Garonne qui soit à cheval sur 3 départements, le PETR Pays Lauragais a une gouvernance qu'on pourrait qualifier de classique et qui ne soulève pas d'interrogations particulières. On peut supposer que l'identité territoriale lauragaise, fédératrice pour ce territoire qui dépasse les limites administratives, habitué de la coopération intercommunale tarnaise et audoise, a aussi favorisé des habitudes de travail qui auront permis de suivre le schéma d'une gouvernance « classique ».

1.2. Des partenariats supra-territoriaux cohérents

Le PETR Pays Lauragais a décidé d'améliorer son action culturelle à travers deux partenariats, à savoir le label « *Pays d'Art et d'Histoire* » et la Convention de Généralisation de l'Education Artistique et Culturelle (CGEAC). Ces deux outils cadres sont liés, la CGEAC s'inscrivant dans la candidature PAH, les actions liées à cette dernière s'adressant en priorité en direction des publics jeunes. Le lien à faire avec l'EAC était donc évident pour le territoire et le Pays Lauragais compte profiter des synergies entre les deux.

Le label PAH s'inscrit dans le réseau national des Villes et Pays d'Art et d'Histoire, réseau qui existe depuis 1985 et qui est animé par la direction du patrimoine, attachée au Ministère de la Culture. Ce label s'inscrit dans une démarche de « *valorisation du patrimoine et de sensibilisation à l'architecture, concrétisée par l'attribution du label "Ville ou Pays d'art et d'histoire"* ⁷⁹ ». Le conventionnement détermine trois objectifs principaux :

- Sensibiliser les habitants à leur cadre de vie et inciter à un tourisme de qualité ;
- Initier le jeune public à l'architecture, au patrimoine et à l'urbanisme ;
- Présenter le pays dans un centre d'interprétation de l'architecture et du patrimoine (CIAP).

Pour le PETR Pays Lauragais, l'obtention de ce label impliquerait d'engager une multitude d'actions liées à la valorisation patrimoniale de son territoire :

- Engager un animateur du patrimoine, généralement un scientifique de haut niveau, qui serait responsable de la politique de connaissance et de diffusion liée au patrimoine local ;
- Mener des actions de sensibilisation au patrimoine, en particulier à destination des jeunes publics (par le biais d'ateliers pédagogiques par exemple), de la population locale (visites, expositions, animations) et des touristes (formation de guides conférenciers, mise en place d'un centre d'interprétation et d'animation du patrimoine) ;
- Développer des actions de recherche, des publications ou encore des colloques qui favoriseraient une meilleure connaissance du patrimoine local.

Le label permet donc d'obtenir une certaine notoriété, mais implique aussi de développer une politique culturelle ambitieuse dans le domaine patrimonial, ce qui n'est pas à la portée de tous les territoires. En effet, même si cela permet d'obtenir des aides de la part du Ministère de la Culture, le désengagement dont fait preuve l'Etat depuis plusieurs années accompagné du coût qu'engendre traditionnellement le patrimoine – la plupart des communes ne peuvent plus assumer seules le leur – incite à faire preuve de prudence dans la possibilité du PETR Pays Lauragais à s'engager totalement. Néanmoins, même sans en avoir encore le label – le travail à ce sujet étant temporairement à l'arrêt le temps de la mise en place du projet culturel de territoire – le chemin que cela a permis de parcourir dans le domaine culturel pour ce territoire est sans doute au moins important si ce n'est plus que la finalité. En effet, c'est bien en premier lieu l'objectif d'obtenir ce label qui a poussé le PETR Pays Lauragais dans cette démarche de projet culturel. Même si le domaine patrimonial, matériel comme immatériel, reste au cœur du projet, cela a eu un effet d'entraînement majeur pour l'ensemble de l'offre culturelle qui tend à se transformer en une véritable politique culturelle pour ce territoire, structurée, cohérente et basée sur un travail de qualité.

⁷⁹ Site officiel du réseau « *Villes et Pays d'Art et d'Histoire* » - <http://www.vpah.culture.fr/>

Parallèlement, la mise en place d'une CGEAC avec le Ministère de la Culture et le Ministère de l'Éducation Nationale, associant, entre autres, les Départements de la Haute-Garonne, de l'Aude et du Tarn ainsi que la Région Occitanie, s'inscrit dans clairement dans la suite du travail pour obtenir le label PAH. Voici les trois principaux objectifs qui découlent de la « *nouvelle formule de l'opération Lauragais dans les arts* ⁸⁰ » :

- Un objectif stratégique, la préparation de la candidature du territoire au label Pays d'Art et d'Histoire, avec le patrimoine matériel et immatériel au cœur des projets soutenus ;
- Un objectif pédagogique, avec la mise en œuvre concrète des trois piliers de l'EAC ;
- Un objectif de maillage et de rayonnement, avec la diffusion et la valorisation des actions proposées par les établissements culturels du PETR Pays Lauragais.

Du fait du caractère interdépartemental de ce conventionnement mais également de la présence d'une ingénierie dédiée à la culture, c'est naturellement le Pays Lauragais qui le portera et en sera coordinateur. En outre, la CGEAC met en avant une application qui dépasse le cadre institutionnel classique, à savoir les collectivités territoriales et structures scolaires, puisque sont associés un certain nombre d'établissements culturels qui seront partie prenante du conventionnement, à savoir : l'abbaye école de Sorèze, le musée du Bois de Revel, le réservoir espace de découverte du Canal du Midi et l'école de musique intercommunale du Lauragais. Cette démarche de complémentarité entre collectivités et partenaires culturels locaux s'inscrit dans la logique des préconisations du projet culturel de territoire qui vise à mettre en réseau l'offre culturelle, tout en s'inscrivant dans la démarche patrimoniale portée par la candidature PAH.

C'est donc bien une démarche partenariale forte qui finalement a permis au PETR de construire une légitimité réelle malgré les défauts inhérents à la fameuse « *mollesse* » de ce type de structure. Preuve, s'il en est, que la légitimité de ce type de structure passe bien par sa capacité mobilisatrice (II. 3.).

2. Le PETR Pays Comminges Pyrénées : un leadership dynamique... au détriment d'un projet culturel « *de territoire* » ?

2.1. Une gouvernance partagée et transversale à fort leadership

La particularité de la gouvernance culturelle sur le territoire du PETR Pays Comminges Pyrénées est son appropriation par une multitude d'acteurs culturels mais aussi d'autres champs comme le social, l'éducation ou encore l'environnement, en sus des 3 EPCI. C'est à travers le groupe de réflexion « *Culture(s) et Territoire(s)* » que cette gouvernance partagée et transversale est possible. La seconde particularité est le fort leadership de la compagnie Pronomade(s) vis-à-vis de ce groupe mais aussi du territoire. Pronomade(s) est clairement identifié comme le porteur de projet qui est à l'origine de l'initiative. La légitimité ici du PETR se fait au travers de Pronomade(s), leader local sur la culture, qui est une compagnie reconnue par tous, forte d'une présence de vingt ans sur le territoire. Néanmoins, cette légitimité est davantage celle de la compagnie que du PETR, qui finalement ne semble être qu'un support utile à la réflexion culturelle mais sans grande influence s'il n'y avait pas Pronomade(s).

Cela induit pour ce territoire une forme de biais : le dessaisissement de la culture au niveau politique (III. 1.). Le choix de laisser le tissu associatif ou professionnel porter seul ou presque un projet

⁸⁰ Convention de Généralisation de l'Éducation Artistique et Culturelle du Pays Lauragais

culturel de territoire permet de disposer d'une offre culturelle sans avoir à se préoccuper des charges fixes en personnels et en moyens, puisque la nature même de l'associatif repose sur le travail bénévole. Bien entendu, c'est un peu moins vrai pour Pronomade(s) qui est rémunérée pour ces prestations, mais nous parlons bien ici de l'investissement qui dépasse le seul cadre professionnel, et l'investissement de Pronomade(s) sur le territoire est réel et dépasse le cadre de ces seules prestations. Pour en revenir à l'offre culturelle, faire ce choix de ne laisser la mise en place d'un projet culturel hors du champ politique implique, donc, de ne pas avoir de politique culturelle. Il ne s'agit pas ici de remettre en cause l'investissement local de Pronomade(s). Néanmoins, tout aussi artistes qu'ils soient, la vision d'ensemble et territoriale qui doit porter une politique culturelle ne peut se faire que dans une réflexion professionnelle qui prend en considération l'ensemble des éléments constitutifs d'un projet culturel, car il faut être mesure :

- De le formaliser, donc d'avoir une certaine pratique sinon connaissance des politiques publiques, savoir agir en fonction de l'environnement institutionnel et politique existant ;
- D'être en lien avec le tissu associatif, ce qui implique d'être aussi un animateur mais de savoir proposer un suivi administratif et financier ;
- De proposer une expertise sur les contenus de façon globale, généraliste, qui permettra de faire des choix cohérents, constructifs et de faire le lien avec les différentes structures ressources ;
- De savoir construire un travail de diffusion et de médiation, c'est-à-dire d'être en connaissance de méthodes pour « [...] écouter le public, le surprendre sans le choquer, le convaincre, l'amener vers d'autres cultures [...] avant tout de faire développement »⁸¹.

Cela implique donc une multitude de missions qui peuvent entrer en conflit avec le profil professionnel ou associatif. Par exemple, comment justifier qu'un acteur culturel, qui perçoit des subventions, soit l'interlocuteur privilégié avec les autres acteurs ? N'est-ce pas le risque de créer une hiérarchie au sein de ces acteurs culturels de territoires, comment si Pronomade(s) était plus légitime que les autres ? De même, comment justifier qu'un projet culturel soit, de fait, si ce n'est dirigé tout du moins fortement porté par un acteur culturel plutôt que par les autres ? Quel message cela envoie ? De même, comment s'assurer que cet acteur culturel porte une vision culturelle d'ensemble et non focalisée sur sa seule spécialité ?

Enfin, la conséquence finale et pas des moindres est l'absence totale de maîtrise de cette « *politique culturelle* » qui, de fait, n'existe pas. Pour rappel, une politique culturelle se caractérise par une priorisation des objectifs, elle se construit « *en cohérence avec les axes de développement des autres politiques publiques du territoire, [...] elle est la traduction d'une stratégie construite pour le territoire, donc de choix, ses objectifs se construisent sur mesure, à partir des caractéristiques locales, de son contexte (urbain/rural/péri-urbain), de son histoire (géographique/sociale/économique) et de sa société civile (habitants)* »⁸². Cela met en avant deux choses : la nécessité d'un contrôle sur les contenus (que cherche-t-on à transmettre ?), l'audience (quels publics cherche-t-on à toucher et avec quels moyens ?), le rayonnement territorial (tous les territoires, les habitants, ont-ils un juste accès à l'offre culturelle ?), la qualité (qui la contrôle ?) ou encore l'imbrication avec le reste du territoire (quelle(s) articulation(s) avec les autres politiques publiques ?), et la nécessité que le projet soit en lien avec le territoire, qu'il ne soit pas déconnecté. Certes, on peut faire remarquer que la culture n'a pas

⁸¹ LAFOND-GRELLETY Jean et MAZURIER Laurent, « *Les politiques culturelles en milieu rural* », novembre 2014

⁸² Mayenne Culture, « *Guide des projets culturels de territoire : méthodologie et ressources* », avril 2018

forcément vocation à développer un territoire, que c'est une fin en soi. Mais même si c'est le cas, cela ne change rien au fait que le contenu, sa qualité et sa portée sur les publics et les territoires ne sont pas neutres car ils auront nécessairement un impact. « *L'enfer est pavé de bonnes intentions* », comme disait Saint-Bernard de Clairvaux au 12^{ème} siècle de notre ère, ce n'est donc pas ici l'intention qui est critiquée et fort louable mais les périls et les effets pervers d'un projet culturel qui se veut de territoire, mais qui pourtant ne l'est pas forcément. Que penser, par exemple, qu'aucun acteur du monde économique, que ce soit de l'agriculture ou lié à l'industrie papetière ou sylvicole, ne soit présent dans le groupe « *Culture(s) et Territoire(s)* » mené par Pronomade(s) alors que la transversalité est le fer de lance ? Ne sont-ils pas constitutifs de la culture locale au même titre que les autres acteurs présents, d'autant plus quand on sait le poids – économique, symbolique, social, culturel, paysager – que ces secteurs ont pu avoir sur le territoire ? Cela pose donc nécessairement la question d'un manque qui apparaît flagrant dans la constitution de ce projet : l'absence d'un diagnostic de territoire qui aurait permis d'avoir un état des lieux objectifs des dynamiques, actuelles ou passées, qui font culture sur le territoire. Là où certains projets de territoire pêchent par manque d'informations qualitatives, empiriques, ici, ce projet pêche par excès inverse : il ne se base que sur les expériences, la parole, l'image du territoire que se font les acteurs du groupe Culture(s) et Territoire(s). Si la qualité de leur connaissance du territoire est réelle et pertinente, elle n'est aussi que partielle. Personne ne peut se prévaloir de naturellement tout savoir sur un territoire de façon objective et scientifique. Sont probablement manqués des initiatives isolées, des besoins non-dits car « *la notion de besoin dans le domaine culturel demeure floue, [que] les attentes sont rarement exprimées* »⁸³ et des dynamiques discrètes. Finalement, même si la réflexion est légitime, la volonté de centrer le projet sur les droits culturels émane-t-elle des territoires, ou de ses décisionnaires culturels ?

2.2. Autonomie de la démarche plutôt que partenariats

Bien qu'extérieur au PETR, on ne peut pas considérer ici Pronomade(s) comme un partenaire puisque la compagnie est constitutive de la démarche culturelle sur le territoire. Ce territoire travaille en relative autonomie sur la question culturelle, à l'inverse du PETR Pays Lauragais où les partenariats sont moteurs de leur démarche. Néanmoins, un partenariat existe puisque le PETR Pays Comminges Pyrénées a engagé le prestataire « *L'utile et l'agréable* » dans le cadre de la mise en place de son « *Observatoire des droits culturels* ». Ce partenariat original où le PETR est commanditaire – c'est le seul qui est dans cette démarche en Haute-Garonne – consiste donc à engager un bureau d'étude qui va être chargé, sur deux ans, d'accompagner le groupe Culture(s) et Territoire(s) et l'ensemble du territoire dans l'élaboration d'une charte des droits culturels et la mise en place d'outils pour l'élaborer. Cet observatoire, porté par le PETR et associé au bureau d'étude « *L'utile et l'agréable* » aura en charge de suivre 4 projets culturels sur le territoire, des projets qui ne devront pas être uniquement culturels mais aussi axés sur un autre domaine (éducation, environnement, etc). Les porteurs de projets vont accepter d'être « *critiqués* » pour être l'objet d'une analyse comparative originale : « *Comment ça se passerait si les droits culturels s'appliquaient vraiment ? Comment ça serait fait différemment ?* »⁸⁴. Le but est de voir ce que cela apporterait – ou pas – si ces projets avaient été

⁸³ SIBERTIN-BLANC Mariette, LEFEBVRE Alain, « *Guide des politiques culturelles des petites villes* », Cf. l'encart p71-72 « *Quelques éléments méthodologiques pour un projet culturel de territoire* », 2006

⁸⁴ SONNIER-BORELL Philippe, membre du groupe Culture(s) et Territoire(s), co-directeur de Pronomade(s)

mené dans le cadre des droits culturels, et donc in fine de nourrir la réflexion à ce sujet qui sera constitutive de la future charte et du futur projet culturel.

3. Le PETR Pays Sud Toulousain en recherche d'appui(s) pour développer son action culturelle

3.1. L'ambivalence de la gouvernance apolitique

Ici, la gouvernance se fait principalement par la CoPil, composée d'élus, de techniciens, de quelques artistes et d'une personne de la société civile. La particularité de ce PETR vient du fait que sa présidence n'est pas politique. Cela est à double-tranchant : d'un côté cela permet d'avoir une certaine liberté vis-à-vis des échéances électorales, mais de l'autre cela entraîne aussi un moindre intérêt des élus qui s'en dessaisissent.

A peu de chose près nous sommes dans la même problématique que pour le PETR Pays Comminges Pyrénées : fort d'un socle associatif développé, il y a un désengagement politique du fait culturel. Outre le fait que l'absence de politique culturelle ne permet pas de décider comment et pourquoi la culture est développée sur le territoire (Cf. III. 3.2), la question de la légitimité, ici, a d'autres conséquences. En effet, le risque de l'essoufflement associatif, notamment sans légitimation de la part du politique, est réel. Ce territoire ne dispose pas d'un acteur aussi dynamisant que ne l'est Pronomade(s) pour le Comminges. D'ailleurs aujourd'hui, il n'y a aucun projet culturel en cours ou en réflexion au sein du PETR.

3.2. La difficile question des partenariats

Aujourd'hui il n'y a pas de partenariats au sein de ce territoire. Non par manque d'intérêt, mais car plusieurs blocages ont cours.

Le premier blocage vient des élus. En effet, une proposition de convention EAC avec la DRAC avait émergé mais un certain nombre d'élus justifient ce blocage en se demandant quel est l'intérêt s'il n'y a pas d'argent pour arriver à mettre en place les orientations imposées par la DRAC. Si la question est légitime, de l'aveu de même de la chargée culture du PETR, les élus sur ce territoire ont peu de considération pour le « ensemble ». Il y a des difficultés à comprendre qu'il ne s'agit pas uniquement de dispositifs mais de compétences communes qui visent un but sous-jacent : « Comment tricoter ensemble ? »⁸⁵. Cela met en exergue aussi, entre autres choses, un manque de formation des élus dont certains connaissent assez peu les projets de territoires, encore plus lorsqu'il s'agit de culture. La logique financière est très présente encore et domine les réflexions politiques. Associer à cela une absence de leadership local au niveau du PETR et le moindre projet, même un partenariat, devient compliqué à mettre en œuvre.

De plus, la présence d'événements culturels proposés par le Département ne relève pas d'un partenariat, selon l'interrogée. En effet, la logique du Département est hyper descendante, sans dialogue avec les territoires. Il y a un manque d'actions croisées : chacun « vend » son artiste. Le sentiment local est que le Département, comme la Région d'ailleurs, pense que s'il ne fait rien, il n'y a rien. Cela est considéré comme faux et comme le résultat d'une déconnexion territoriale forte. C'est

⁸⁵ POVEDA Florence, chargée de mission culture du PETR Pays Sud Toulousain

un biais « *normal* » considérant la position métropolitaine du Conseil départemental, cependant, il semblerait que ce dernier ne cherche pas l'appui territorial ce qui entretient cette politique descendante, ne permettant pas d'avoir un partenariat cohérent au niveau culturel pour le moment.

4. Le PETR Pays Tolosan, la culture sur l'autel du tourisme

4.1. L'exercice d'une gouvernance différenciée

La gouvernance du PETR Pays Tolosan a la particularité d'être différenciée. En effet, ce territoire est à cheval sur 2 SCoT (4 EPCI sont sur le SCoT Nord Toulousain et 1 sur le SCoT de la Métropole). Si le SCoT n'a pas nécessairement un impact direct sur la culture au sein d'un PETR, cette « *gouvernance différenciée* »⁸⁶ qui oblige à agir sur deux fronts différents, n'a pas donné de bonnes habitudes de travail. Les intérêts des intercommunalités ne sont pas nécessairement les mêmes pour ce territoire car les dynamiques sont différentes entre les communes qui sont très proches ou font parties de la métropole toulousaine et les plus éloignées. Cette complexité d'articulation a donc limité l'appropriation d'une gouvernance commune sur un certain nombre de projets, dont la culture. C'est finalement l'articulation des intérêts économiques (III. 2.1), qui aura favorisé la réémergence de la culture dans le projet de territoire.

4.2. Le tourisme, entrée privilégiée des partenariats

Les partenariats sont la suite logique du choix stratégique lié au tourisme. Ainsi, depuis un certain temps le PETR travaille avec le département de la Haute-Garonne sur l'élaboration d'un schéma de développement touristique.

Le second partenariat constitue en la formation d'un réseau en archipel d'acteurs locaux du Sud-Ouest autour de la valorisation du label « *Vignoble et découverte* ». En effet, une coopération est engagée avec 5 autres GAL sur la promotion des « *Pépites des vins du Sud-Ouest* » en découverte qui sont tous en Occitanie ou Nouvelle-Aquitaine (Midi Quercy, Coteaux et vignobles de Montauban, Saint-Sardos, etc). Le but étant de favoriser un partage d'expériences et de savoirs communs sur des territoires qui, sans être identiques, sont assez proches géographiquement pour partager des problématiques culturelles et viticoles communes. De fait, cette approche permet qu'ensuite chacun puisse décliner des actions locales sur la double thématique culture et vignes/vins.

Ces deux partenariats ne sont pas spécialement dédiés à la culture, bien que liés. Cependant, celui-ci à l'avantage de fournir un appui technique d'expérience(s) à la fois dans une dimension stratégique que peut fournir le Département, mais aussi dans une dimension plus originale et proche du terrain que permet cette coopération entre GAL.

5. L'ingénierie, un facteur déterminant

Il est essentiel de faire le lien entre l'ingénierie culturelle et le possible développement des territoires sur la question culturelle. La présence d'une ingénierie dédiée à une influence notable sur

⁸⁶ Hélène Gayraud, directrice du PETR Pays Tolosan

les territoires. Pourtant à première vue, le lien entre la présence d'une ingénierie culturelle et le niveau de développement d'un projet culturel peut paraître moins prégnant qu'il n'y paraît. Si c'est bien un ensemble de faits qui constituent une dynamique culturelle territoriale, la question de l'ingénierie est en réalité toujours prégnante.

Le PETR Pays Lauragais possède une ingénierie culturelle depuis plusieurs années avec un poste de chargé de mission culture occupé successivement par deux personnes. Auparavant établi sur un 0.5 ETP, la culture fait l'objet depuis 2019 d'un poste dédié entièrement à la culture, ce qui tend à appuyer les besoins liés à un projet culturel avancé. Le chargé de mission culture a un profil à mi-chemin d'agent de développement et d'animateur, lié à ses différentes formations et expériences liées à l'histoire de l'art, au tourisme et au patrimoine. Le profil est totalement en adéquation avec le projet culturel de territoire, sa reconduction à son poste à temps plein en témoigne.

Si le PETR Pays Comminges Pyrénées à quant à lui depuis peu une ingénierie culturelle en appui par l'engagement d'un prestataire, il n'en a pas eu avant. Or, même si des lacunes ont été mises en évidence, le projet est relativement avancé et structuré. Cela ne fait que confirmer ce qui fut évoqué plus tôt : Pronomade(s) a clairement comblé le manque d'ingénierie culturelle jusque-là mais avec un profil en revanche purement artistique. Ou était-ce parce qu'il y avait Pronomade qu'il n'y a jamais eu d'ingénierie culturelle ?

Le PETR Pays Tolosan n'a plus d'ingénierie dédiée à la culture depuis plusieurs années. La directrice actuelle, qui fut à la direction du Comité du Bassin d'Emploi du Nord-Est Toulousain (CBE du NET) et qui a eu un parcours universitaire dans la sociologie puis l'aménagement du territoire, se charge elle-même du volet culturel. Son profil d'agent de développement reste cependant tout à fait en cohérence avec le projet de territoire du PETR. Si la culture ne fait pas l'objet d'un poste dédié, le travail de coopération interterritorial qui existe entre les GAL précédemment cités est valorisé par une chargée de mission dédiée au label « *Vignoble et Découverte* ». Embauchée par le département du Tarn, elle travaille sur l'ensemble des GAL et permet de faire le lien sur la double thématique culture et monde vitivinicole.

Enfin, le Sud Toulousain démontre que l'ingénierie seule ne peut arriver à bout de tous les obstacles. Malgré le fait qu'il y ait une chargée de mission à mi-temps, qui est restée vaillante que vaillante malgré les tumultes territoriaux (II. 3.2.), on est bien dans le territoire où le développement culturel est le plus faiblement structuré par le PETR. L'impact de l'absence de portage politique a donc été définitivement majeur dans la dynamique locale. Malgré tout, on ne peut s'empêcher de faire le lien entre le parcours de la chargée culture, qui a un double profil d'animatrice et d'artiste par sa très grande expérience professionnelle dans le monde de la culture, avec le fait que ce territoire a un foisonnement associatif et notamment événementiel assez important. Il n'y a pas d'efforts inutiles.

6. Au final, quel bilan ?

6.1. Le Pays Sud Toulousain, représentation du Pays « faible »

L'usage minimaliste de ce territoire, simple courroie de transmission des subventions LEADER, avec déficit structurel d'engagement public sur le développement culturel et l'absence de réflexion sur l'offre culturelle ou la stratégie à son échelle permet de le qualifier comme un Pays « faible »⁸⁷. Malgré

⁸⁷ LAFOND-GRELLETY Jean et MAZURIER Laurent, « *Les politiques culturelles en milieu rural* », novembre 2014

les efforts de la chargée de mission culture pour valoriser une dynamique associative importante, considérée comme la principale ressource culturelle du territoire, et malgré le fait qu'à l'autre bout des partenaires traditionnels sont potentiellement présents avec des fonds mobilisables, l'absence d'un porteur public empêche toute dynamique de se créer, tout projet culturel de territoire d'exister. Ce n'est donc sans doute pas un hasard si les 2 CC Cœur de Comminges et Bassin Auterivain semblent dynamiques dans le secteur culturel, chacun d'une manière différente, prenant le relais là où le Pays fait défaut.

6.2. Le Pays Lauragais : passer de l'offre culturelle à la politique culturelle

Le Pays Lauragais a cette particularité d'avoir une offre culturelle nombreuse et diversifiée, que ce soit dans les équipements culturels identifiés (comme par exemples les bibliothèques et médiathèques municipales ou encore les écoles de musique), dans l'événementiel ou encore le tissu associatif. Cependant, comme le met d'ailleurs en avant leur diagnostic de territoire, l'offre est inégalement répartie selon les territoires, inégalité renforcée par cette division interdépartementale qui a créé des modes d'organisations différenciés avec notamment du côté audois une mise en réseau intercommunale bien plus actée et approfondie que du côté haut-garonnais. Ce foisonnement et cette gouvernance interterritoriale participent d'une faible lisibilité de l'ensemble des propositions et met en avant, pour le moment, une absence d'offre globale, car beaucoup d'acteurs culturels sont isolés ou travaillent en silo. À cela s'ajoute un investissement très différencié selon que les EPCI disposent d'une ingénierie culturelle (CC Terres du Lauragais) ou pas (CC Lauragais Revel Sorezois), ce qui complique le travail au niveau du PETR pour ce dernier cas de figure. Cela rappelle bien finalement que les Pays, tout aussi avancés dans leur réflexion qu'ils soient, ne sont que finalement des supports – certes souples et potentiellement très structurants, mais que des supports – pour les EPCI, qui ont l'opérationnalité du fait culturel. On est donc clairement dans la problématique suivante pour ce territoire : Comment passer d'une offre culturelle à une politique culturelle ? Cette problématique est déjà identifiée par le territoire, le travail en cours – diagnostic approfondi, CGEAC, Label PAH, recherche-actions – participe clairement de la constitution d'un projet culturel de territoire.

6.3. Le Pays Comminges Pyrénées, l'étrange chemin entre absence de politique culturelle et volonté de projet de culturel

On est ici dans une situation très particulière. Ce Pays a toujours fonctionné dans une relative autonomie, autant par rapport à la métropole toulousaine que par rapport aux différents partenariats mobilisables avec les autres échelons. Cette logique d'autonomie a été renforcée par le leadership pris par Pronomade(s) sur la réflexion culturelle et l'absence de politique culturelle mise en place par le PETR. On se rapproche donc finalement d'une logique de Pays qui serait presque opérateur culturel. Certes, c'est paradoxal puisqu'on vient de signaler l'absence de politique culturelle du territoire. Cependant, Pronomade(s) s'est construit une place très importante sur le territoire, à la fois au sein de l'organisation du Pays – il en est le principal moteur – mais aussi en termes d'offre culturelle sur le territoire, autant par les arts de la rue que par les acteurs culturels que la compagnie arrive à mobiliser sur le territoire, à l'image de l'expérience « *Le Fil* » à St Gaudens.

L'impression donnée par ce choix stratégique des droits culturels mais aussi par les choix artistiques réalisés sur le territoire laisse à penser qu'il y a une forme d'expérimentation permanente. Il ne nous appartient pas évidemment de juger cela, mais il apparaît important de le signaler dans le sens où cela influe le fait que le projet culturel ne semble pas être issu du territoire. Outre l'absence de politique culturelle, il n'y a pas d'action propre à l'établissement d'une connaissance scientifique du territoire, le travail de réflexion culturelle étant purement empirique. Il ne semble pas y avoir de volonté spécifique d'avoir d'autres apports, plus objectifs ceux-là, qui permettraient pourtant d'agir sur des notions essentielles : Tous les territoires bénéficient-ils d'une offre culturelle accessible et de même qualité ? Toutes les ressources sont-elles mobilisées ? Tous les acteurs de la culture sont-ils identifiés ? Quelles actions peut-on mettre en place pour favoriser la cohésion sociale, l'attractivité du territoire ou la revitalisation de certains bourgs ? Même si la culture est considérée comme une fin en soi, les publics, les territoires, les problèmes, les énergies, les dynamiques sont là aussi et on ne peut les considérer comme étant des questions subsidiaires. Aussi, nous sommes certes dans une démarche de projet culturel, quoi que d'une légitimité relative sans support d'une politique culturelle cohérente, mais nous ne sommes clairement pas dans une démarche de projet culturel **de territoire**. Trop d'éléments manquent, ne serait-ce que sur l'identification de ce qui fait ressource et culture sur le territoire, ou encore sur les besoins, les pratiques et les attendus des publics et des territoires pour pouvoir y donner cette qualification.

6.4. Le Pays Tolosan : entre besoin d'identité et nécessité de faire développement

Comme on a pu le dire auparavant, ce n'est pas toujours la cohérence géographique d'un territoire qui l'a déterminé en tant que PETR. Dans le cadre du Pays Tolosan, nous sommes dans ce cas de figure d'un territoire d'opportunité où se rencontrent une demi-douzaine de bassins de vie, mais qui souhaite à la fois se positionner par rapport à Toulouse (comme le démontre le nom) mais aussi à s'en différencier. Ce territoire constitue en réalité une réponse à la pression croissante du développement toulousain, mais aussi, dans une mesure moindre, au développement de Montauban, aire urbaine au Nord du territoire dans le Tarn et Garonne. Ce qui fait dénominateur commun sur le territoire est le fait périurbain, notamment dans cette notion de territoire d'accueil de nouvelles populations. Ici, la ruralité antérieure se dissout petit à petit dans un territoire qui devient dortoir, pour des populations diverses dans leurs catégories sociales mais souvent animées de cette même volonté d'avoir leur maison et leur bout de terrain dans un prix accessible pour y vivre avec leur famille, imposant souvent une mobilité accrue et contraignante. De fait, deux logiques émanent du territoire.

La première, clairement établie dans le projet de territoire et lors de l'entretien avec la directrice du Pays est cette volonté de se faire accompagnateur de développement du territoire, en amplifiant les initiatives existantes et en les mettant en réseau, ce qui semble être un développement logique pour un territoire de cette nature.

La seconde, mais pas la moins importante, est ce besoin de faire identité pour que le territoire ne soit pas qu'un territoire dortoir. Cela passe par cette idée de faire culture et identité autour d'une dimension fédérative qu'est la convivialité associée au monde vitivinicole, qui servira, in fine, le développement du territoire. Chaque territoire à ses propres logiques et ce territoire « *artificiel* » a besoin de se forger. L'action culturelle en transversalité avec l'agrotourisme peut participer à faire (re)découvrir le territoire, son patrimoine, son histoire aux habitants et notamment aux nouveaux,

mais également aux excursionnistes toulousains en recherche de respiration mais aussi de découverte culturelle et touristique.

V. Regards croisés sur l'avenir culturel des territoires

Comme nous avons pu le voir, la culture n'est pas considérée de la même manière selon les territoires et les personnes interrogées. Tantôt structurante tantôt complémentaire, tantôt un moyen de développer le territoire tantôt une fin en soi, les points de vue sont multiples et, en soi, tous légitimes. Il était donc intéressant de recueillir la vision de ces acteurs culturels interrogés sur les perspectives futures, à la fois sur le Département et sur le projet qu'il portait. La jeu a été joué, mais c'est clairement le Département qui est au cœur de leur préoccupation quand la question leur a été posée. Même si chacun à son curseur de « *présence départementale* » orienté de manière différente, il est intéressant de constater que quelle soit la vision personnelle du lien entre culture, territoires et le département de la Haute-Garonne, celui-ci est toujours placé dans un rôle pivot ou moteur, preuve s'il en est qu'il y a de véritables attentes à ce sujet et qu'il a intérêt à prendre le coche.

1. Sur les projets futurs

Les Pays Comminges Pyrénées et Tolosan se cantonnent pour l'instant à leurs échéances respectives par rapport à leur projet. En revanche, Pays Lauragais et Sud Toulousain ont une vision un peu plus établie de ce qui pourrait être au niveau de leur territoire.

Pour le Pays Lauragais, étant donné qu'ils sont déjà bien avancés dans leur phase stratégique avec un diagnostic très complet et des actions qui vont être mises en place, l'accent est mis sur des outils de gouvernance locale ainsi que des outils de mise en réseau par l'interconnaissance.

Outils de gouvernance locale envisagés :

- Mise en place d'un forum (bi)annuel pour les élus et les acteurs culturels ;
- Ouverture d'un collège culture au sein du Conseil Développement (CODEV) impliquant élus, acteurs culturels et société civile.

Outils de mise en réseau par l'interconnaissance :

- Réalisation d'un catalogue des projets en cours pour favoriser les coopérations ;
- Inventaire commun des salles existantes et du parc matériel commun pour avoir une vision d'ensemble des besoins techniques.

Le Pays Sud Toulousain est en revanche dans une situation particulière puisqu'il n'y a pas de projet culturel en tant que tel. Cependant, et ce malgré les difficultés que nous avons pu évoquer (III. 3.2.), la logique partenariale reste au cœur des objectifs :

- Par l'axe EAC et une possible contractualisation future ;
- Par une réflexion commune portée auprès des EPCI sur leur rôle en tant qu'accompagnateurs et/ou opérateurs, pour leur apporter expérience et outils dans le domaine culturel.

Outre les questions sur leurs projets futurs, c'est bel et bien la question de l'adéquation avec le Département qui nous intéresse davantage. Afin de faciliter cette lecture conclusive, nous nous concentrerons ici sur les points forts qui sont ressortis.

2. Et demain, quels enjeux ?

- La question des droits culturels

> Déclaration de Fribourg (2007) « *Le terme culture recouvre les valeurs, les croyances, les convictions, les langues, les savoirs et les arts, les traditions, institutions et modes de vie par lesquels une personne ou un groupe exprime son humanité et les significations qu'il donne à son existence et à son développement* ».

> La notion de diversité culturelle doit être mieux intégrée (Comminges, Lauragais), respectée et représentée dans les politiques publiques.

- La question de l'irrigation territoriale

> La culture doit participer d'une meilleure irrigation territoriale, dont économique (PETR Pays Tolosan) pour contrebalancer les effets négatifs de la métropole toulousaine, aut centrée, qui participe peu du développement des territoires autour.

- La question de l'empowerment des élus

> Les politiques doivent être mieux formés (Sud Toulousain) : ils sont trop peu souvent au fait de la question culturelle, privilégie les actions très descendantes ou les one shot

> L'ensemble des enjeux culturels ne sont pas compris, d'autant plus dans un contexte de décentralisation impliquant une montée en compétences des collectivités

3. Le département aujourd'hui à l'aune de différents points de vue

3.1. L'enjeu de la solidarité territoriale

> La péréquation de l'offre culturelle est considérée comme un enjeu majeur de solidarité territoriale dans un territoire départemental très contrasté, allant de la métropole en plein essor jusqu'aux petites communes de montagne de 20 habitants, en passant par des nuances de périurbains et de rural très variées dans leurs dynamiques sociales, économiques et culturelles.

> La métropole toulousaine n'est jamais perçue comme un partenaire participant au développement des territoires, parfois même comme contraignante (manque d'irrigation territoriale).

> Département est un acteur essentiel des territoires non métropolitains pour ne pas laisser un vide culturel qui accentuerait la fracture territoriale.

3.2. Un département opérateur culturel...

La place du département dans l'action culturelle le positionne comme un opérateur culturel par diverses actions :

- > Par la force de la diffusion artistique vue de manière positive voire parfois très positive par l'ensemble des PETR, spécifiquement pour les Pays Lauragais et Tolosan) car peu de communes ou de Communautés de Communes peuvent agir seules ;
- > Par les subventions apportées aux acteurs culturels des territoires ;
- > Par l'aide technique sur les projets, bien que moins identifiée ou attendue.

3.3. ... au détriment du reste de son action culturelle et du dialogue territorial

Plusieurs écueils sont mis en avant par les territoires liés à ce rôle d'opérateur :

- > Une invisibilisation des autres propositions culturelles proposées par les autres directions du Département, pris entre le manque d'identification d'un côté et la forte prédominance des actions de la DAVV en termes de visibilité ;
- > Un manque de capacité à savoir « faire avec les territoires » notamment pour la programmation artistique, ressenti comme un « catalogue » institué par le Département. Ce parti pris d'une action de diffusion très descendante (voir écrasante) se dessine dans une logique de consommation culturelle plutôt que de co-construction culturelle qui ne répond pas au besoin de dialogue territorial ;
- > Une perte de repères vis-à-vis de la politique de subventions. La diversité des moyens est saluée mais contrebalancé par parfois un manque de clarté des critères et l'absence d'une politique d'évaluation, générant parfois une certaine forme de défiance et de complexité de lecture.

4. Un département à la croisée des chemins

L'ensemble des propositions qui vont suivre sont le fruit des réflexions portées par le territoire et des développements que j'ai pu proposer. Elles doivent permettre de renforcer les points forts, de transformer certaines méthodes pour mieux faire culture ensemble ou s'inscrire de façon plus lisible dans une stratégie globale.

4.1. Le renforcement de son rôle d' « opérateur culturel » : intégrer la dimension quotidienne

- > La diffusion artistique sur le territoire de la Haute-Garonne est vue comme une qualité mais qui n'intègre pas suffisamment la temporalité des territoires car très concentrée sur la période estivale ou les week-ends, questionnant les publics touchés : les habitants et les touristes locaux en recherches de loisirs ?

> Avoir une saison estivale permettant de faire « *le plein* » est légitime, mais les territoires s'interrogent sur un éventuel rééquilibrage de cette diffusion artistique pour les habitants sans visée de rayonnement territorial ?

> L'égalité territoriale est appréciée et saluée par l'ensemble des territoires mais est biaisée par une temporalité favorable à la population touristique. Les territoires ruraux ou périurbains ont eux aussi besoin, peut-être plus qu'ailleurs, d'une culture du quotidien pour faire vie sur le territoire.

4.2. Faire avec les territoires où l'enjeu de la gouvernance partagée

> Il y a un véritable manque de dialogue territorial qui est ressenti notamment par le côté très descendant des propositions culturelles, notamment au regard de la programmation artistique qui, très visible et prégnante, est donc de facto mise en perspective par rapport à cette question.

Les territoires identifient plusieurs propositions pertinentes visant à transformer les actions culturelles vers un mode plus ascendant, donc territorialisé et adapté aux territoires :

- Coconstruire les propositions artistiques, notamment de la programmation de la DAVV, avec des propositions artistiques locales. Il y a un véritable désir des territoires que de participer à la mise en œuvre de la vie culturelle.
- En lien direct avec le point précédent, instaurer une gouvernance commune avec les territoires sur l'action culturelle départementale, sur un format et un mode de fonctionnement qu'il convient de définir ensemble ? Ce dialogue territorial peut être pensé, à titre d'exemple, sur la base des unités territoriales utilisées par la MD31, englobant le découpage en Pays et qui recourent des dynamiques territoriales similaires.

> Le Département doit, en concertation, définir la stratégie culturelle. Aujourd'hui, on ne peut pas considérer l'action culturelle du Département comme étant territorialisée, partagée entre des actions culturelles qui tentent l'approche et d'autres bien plus « *hors sol* ».

> Faire ce choix d'intégrer du local dans une programmation départementale est à la fois vu comme une reconnaissance des qualités et des spécificités des propositions culturelles locales et de faire davantage sens auprès des locaux.

> Rappelons que faire ensemble dans un véritable dialogue territorial voire une gouvernance partagée ce n'est pas se dessaisir de ses compétences mais créer une émulsion culturelle commune enrichie par la connaissance territoriale comme les idées des uns et des autres. De nombreuses expériences de gouvernance locale ont fait leurs preuves en la matière.

4.3. Davantage de lumière sur le reste de l'action culturelle départementale : un enjeu de visibilité

> Concernant la triptyque DAVV, MD31 et DAPC, 3 constats sur leur visibilité et identification :

- La DAVV malgré son action très peu territorialisée, est la plus visible du fait de sa forte spatialisation ;
- Bien qu'avec moins de visibilité que pour la DAVV, la MD31 est très bien identifiée, liée à sa forte couverture territoriale et son action qui se territorialise ;

- La DAPC a un très fort ancrage territorial, mais elle n'est que peu voire pas considérée comme un partenaire du fait du manque d'identification de son action.

> Ce triple constat est lié à deux faits :

- L'absence de dialogue territorial, impliquant un manque d'interconnaissance entre les différents acteurs culturels des territoires et donc de partenariats valorisant l'action culturelle départementale ;
- De fait, sans dialogue territorial, la visibilité et l'identification est fortement liée à la nature de l'action culturelle : la programmation artistique sur un territoire est bien plus visible que l'action culturelle des archives ou du patrimoine, tandis que l'action culturelle de lecture publique si elle est visible, est plus diffuse et touche un public bien plus restreint.

> De fait, les territoires ne demandent qu'à travailler avec ces actions culturelles de nature différente mais il faut, pour cela, construire les ponts qui permettront de les mettre en œuvre.

4.4. Vers un Département « support » ?

> Diverses propositions ont émergé pour développer une facette plus « support » du Département :

- Une dimension technique avec par exemple la mise en place d'un parc matériel commun ou d'une mutualisation des moyens. Le manque de moyens à ce sujet peut limiter ou empêcher certaines initiatives culturelles.
- Une dimension ingénieriale, récurrente pour les territoires qui porte soit sur une aide ponctuelle pour des besoins spécifiques, soit davantage sur une ingénierie dans la durée.

> La question de l'échelon territorial de coopération est capitale. Aujourd'hui, les communes n'ont aucun moyen ou presque dans ce domaine-là. Les EPCI ont l'avantage de la structuration sur un territoire plus vaste et d'une mutualisation des moyens, mais le fait politique peut autant être moteur que frein et les priorités sont souvent autres pour diverses raisons : sensibilité et/ou formation des élus, moyens financiers, manque de visibilité, échelon non pertinent, incapacité à mobiliser des acteurs ou ressources culturelles, difficulté à faire identité, etc. Les PETR en revanche semblent pouvoir passer outre une partie de ces freins :

- L'échelon est souvent pertinent car il leur donne une plus grande capacité mobilisatrice en termes de ressources culturelles et d'acteurs culturels par rapport à une intercommunalité ;
- Un PETR porte souvent des dynamiques territoriales communes à plusieurs EPCI ;
- De même, l'échelle fait sens car elle leur permet d'avoir une visibilité à long terme et territoriale plus stratégique.

> Deux types d'expertises émergent :

- Les EPCI, plus structurés et plus solides mais soumis au jeu politique seraient sans doute plus réceptifs sur une aide ingénieriale d'appoint et spécifique en fonction des besoins, un peu dans le principe de ce que font déjà la MD31 sur les bassins de lectures publiques ou la DAVV sur les diagnostics des équipements ;
- Les PETR, structures dites « molles » - structuration financière plus volatile et administrative moins structurée – sont des périmètres cohérents pour établir du dialogue territorial et des

projets culturels de territoire, évitant une balkanisation territoriale de la culture. Un soutien de fond sur l'ingénierie culturelle ou les moyens de mise en œuvre pour en avoir semble donc cohérent, d'autant plus que c'est un point qui joue pour beaucoup dans la mise en œuvre d'un projet culturel de territoire, par les compétences que cela mobilise, et du dialogue territorial par le rôle de facilitateur que peut avoir cette ingénierie.

> Etablir un soutien structurel aux PETR, qui couvrent 13 des EPCI à eux seuls, et plus ponctuel aux EPCI, permettrait de rééquilibrer la prise en charge culturelle sur les territoires qui n'ont pas tous les mêmes moyens, possibilités ou freins dans la mise en place d'actions culturelles.

> Cependant, cette proposition n'est que théorie et c'est bien la réalité locale qui doit faire sens dans ce genre de situation, que seule une gouvernance partagée, un dialogue territorial, permet. « *C'est directement des territoires que viendront les meilleurs propositions, car ceux en eux qui connaissent leurs besoins* »⁸⁸.

> La question du dialogue territorial ne remet pas en cause la vision stratégique essentielle que doit avoir le Département pour éviter la politique du guichet qui dessert les territoires.

4.5. « Culture pour tous n'est pas droits culturels »

> Accessibilité à la culture n'est pas appropriation de la culture, c'est un constat porté par l'ensemble des territoires bien que certains y soient plus sensibles (le Comminges).

> Il y a un constat commun que le Département est davantage dans une notion de la culture en tant qu'accès à l'art qu'en tant qu'appropriation des différentes cultures, interrogeant la transversalité de la culture : la culture n'est pas uniquement une affaire d'acteurs culturels.

> Chacun des territoires l'a bien compris dans sa façon de fonctionner (EAC, PAH, Observatoire des Droits Culturels, liens entre agrotourisme et culture) et il semble que le Département doive user de sa capacité à accompagner les territoires ou d'innover en portant des projets transversaux.

On le voit, les Pays en Haute-Garonne ont une place importante dans le fait culturel. Néanmoins, quelle place pour les EPCI ? En effet nous l'avons dit, les Pays ne sont que les supports de ces territoires. Alors, y-a-t-il plus de légitimité à ce que la culture soit supra-intercommunale ou les intercommunalités y ont-elles leur place ?

⁸⁸ POVEDA Florence, chargée de mission culture pour le Pays Sud Toulousain

VI. Pays ou intercommunalité : qui est le plus légitime dans le développement culturel ?

Quand on parle de culture et qu'on sait que cette compétence est partagée à tous les niveaux territoriaux, la question du périmètre le plus légitime se pose. En réalité, les deux le sont, mais ne portent pas un projet culturel de la même manière, tout est une question de contexte local.

1. Le Pays : un échelon qui permet de transcender certaines difficultés

Malgré tout, les Pays, par leur taille et aussi parfois leur contexte territorial correspondent davantage à l'échelon le plus cohérent pour mobiliser les énergies au niveau culturel. Cela peut se jouer sur des questions d'identité, par exemple, ou l'échelon Pays permet de fédérer à une échelle cohérente, à l'image de ce que fait le Pays Lauragais. Parfois, le culture est développé aussi à l'échelle du Pays car le contexte territorial et législatif pousse les EPCI à se concentrer sur d'autres priorités. Ou alors, c'est par la nécessité d'avoir une mutualisation permettant la mise en place d'un projet culturel global. Les raisons sont multiples pour légitimer l'échelon territorial du Pays.

La question du choix d'un périmètre à l'échelle du Pays peut être légitimé par la question de la récurrence de certaines caractéristiques socio-économique (questionnant les publics), sur une particularité géographique (transfrontalier, montagne, périurbain, etc) qui implique des actions spécifiques, la question de la cohérence (exemple : sur les réseaux d'équipements) ou encore les évolutions attendues (vieillesse de la population, nouvelles populations, tropisme).

Le territoire du bassin de vie intercommunal n'est pas forcément le territoire sur lequel se jouent les enjeux culturels, du fait de la rareté de la culture en tant que ressource. De surcroît, le Pays permet d'avoir une réflexion sur un ensemble territorial large, dans une dimension prospective, sans l'opérationnalité que peuvent avoir les EPCI. À cela s'ajoute que les EPCI, même s'ils ont la compétence pour gérer les équipements, le périmètre territorial est parfois trop restreint pour ce qui est envisagé dans leur réflexion. Bien sûr, c'est à nuancer depuis la fusion des EPCI qui a créé, parfois, des EPCI « XXL ». Dans ce cas-là l'échelon du Pays devient moins pertinent, à l'image du Couserans en Ariège où le Pays du même a disparu au profit de la nouvelle intercommunalité créée.

En réalité, les deux sont complémentaires. Si le projet culturel ne se fait pas à l'échelle du Pays pour une raison ou pour une autre, celui-ci peut tout de même être un outil sur différents plans : formation, échanges et transferts d'expériences, accompagnement technique et soutien méthodologique, aide à l'élaboration des projets locaux de développement culturel, évaluation... On retrouve ici le profil du Pays Sud Toulousain pour une partie des éléments. Il n'y a donc pas nécessairement de concurrence entre ces deux échelles sur le plan culturel. Les éléments du territoire, culturels ou pas, justifieront le choix d'une échelle plutôt que d'une autre de toute façon.

2. L'intercommunalité : un échelon rationnel

L'action culturelle au niveau intercommunale permet une solidarité à toutes les communes quelles que soient la taille qui favorise une offre culturelle de proximité cohérente, au moins sur l'accessibilité, et permet de toucher un bassin de vie à l'échelle plus modérée que celle du Pays. De là, il y a donc un

intérêt nécessaire à trouver une cohérence dans l'action culturelle entre ces deux niveaux institutionnels qui doivent être complémentaires et non concurrentiels. Cependant, sachant que le niveau intercommunal porte le Pays, cela semble peu probable, même si une intercommunalité peut toujours se désolidariser et faire bande à part.

L'échelon intercommunal permet de « *rationnaliser l'offre au sein d'un bassin de vie : l'identification des pôles spécifiques, la mise en place de complémentarités entre les diverses actions municipales, voire l'appréhension collective des manques à combler contribuent à un aménagement culturel du territoire cohérent* »⁸⁹, permettant de mobiliser sur une stratégie avec un maillage plus fin en termes de priorité sur les secteurs, les publics. Cet échelon permet également de mobiliser plus facilement les acteurs concernés (élus, associations, habitants, professionnels, artistes), ce qu'il est plus facile de faire qu'au niveau d'un Pays, souvent moins identifié et moins légitime politiquement parlant voir géographiquement parlant, même si le cadre commun qu'il propose permet de mener une politique culturelle cohérente.

3. Et en Haute-Garonne, on en est où ?

La mission effectuée au sein du département de la Haute-Garonne devait également se traduire par un travail de fond pour faire le lien avec ce qui fut analysé au niveau des Pays et départemental. L'envoi d'un questionnaire⁹⁰ réalisé par mes soins devait constituer le socle de cette réflexion, ensuite porté par des entretiens qualitatifs. Mais les contraintes administratives de la collectivité n'ont pas permis de réaliser ce travail jusqu'à sa finalité dans le cadre de la mission de stage. Néanmoins, nous pouvons brièvement traiter de cette question.

⁸⁹ SIBERTIN-BLANC Mariette, LEFEBVRE Alain, « *Guide des politiques culturelles des petites villes* », Cf. l'encart p71-72 « *Quelques éléments méthodologiques pour un projet culturel de territoire* », 2006

⁹⁰ Annexe

Figure 31 : Les compétences culturelles des CC et CA en Haute-Garonne en 2019

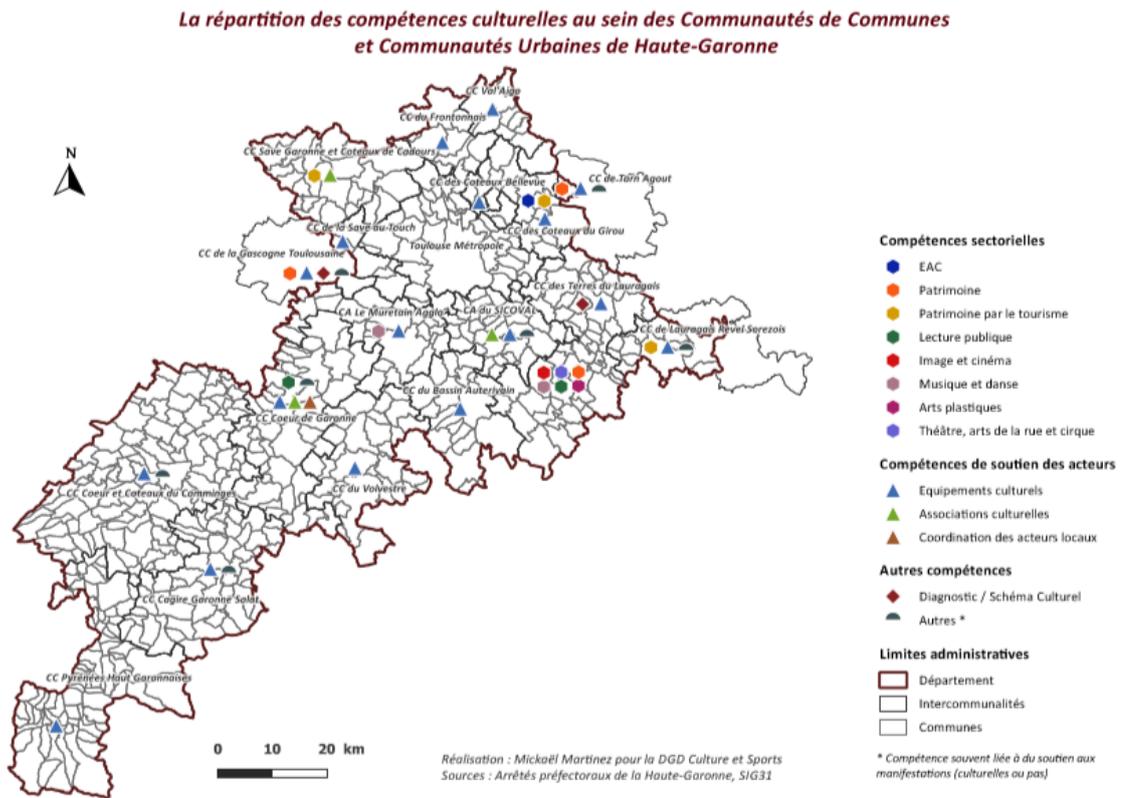
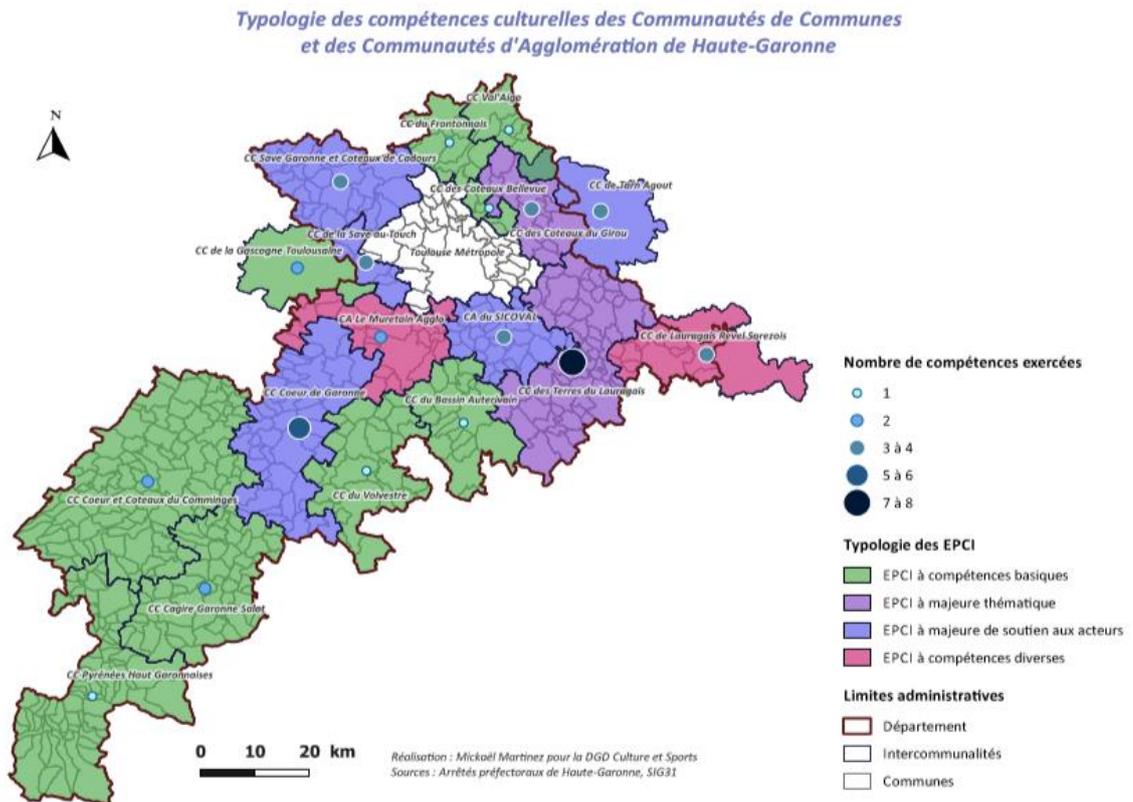


Figure 32 : La typologie des compétences culturelles en Haute-Garonne en 2019



Le but de cette cartographie n'est pas juste de visualiser la répartition des compétences, mais aussi de voir s'il y a un lien avec les différentes dynamiques culturelles impulsées – ou non - par les Pays et le Département. Il est donc intéressant de constater plusieurs faits, au moins par rapport aux périmètres des Pays :

- Le saisissement de la culture par le Pays Lauragais de façon forte et structurée semble avoir un effet d'entraînement sur ses EPCI membres, notamment sur pour la CC Terres du Lauragais. L'entretien effectué avec la chargée de mission et ma participation à une de leur commission culture confirme cet état de fait ;
- La déprise politique de la culture au niveau des EPCI membres du Pays Comminges Pyrénées est confirmée à travers ces deux cartes. Néanmoins, cela ne permet de savoir si c'est la présence de Pronomade(s) qui a endormi ces territoires sur le fait culturel, ou si c'est parce que le fait culturel était faible politiquement que Pronomade(s) a pris cette importance ;
- Dans le Sud Toulousain, territoire où le Pays n'a pas de projet culturel, le fait intercommunal prend la relève. La CC Cœur de Garonne est très volontariste en la matière, mais également la CC du Bassin Auterivain qui construit un projet culturel fort autour d'un équipement, ce qui met en perspective la limite de ces cartes ;
- Enfin, la disparité de cette question pour les EPCI du Pays Tolosan, à l'image du manque d'unité culturelle qui a pu y être évoquée.

Bien entendu, ces cartes ne permettent pas d'avoir une analyse approfondie, mais ont le mérite d'enfoncer des portes ouvertes à diverses reprises dans ce mémoire. Il faudra espérer que le travail basé sur les questionnaires qui fera suite à cette mission permettra d'élucider quelques mystères et jouera en faveur d'une politique culturelle ambitieuse, territorialisée, innovante et pertinente pour les territoires de la Haute-Garonne.

Conclusion générale

Rappelons-nous la question qui a été le fil conducteur de ce mémoire : « *Dans un Département empreint d'un fort éclectisme territorial, quels sont les engrenages des dynamiques culturelles au prisme de l'échelon départemental et des Pays ?* »

Nous l'avons constaté tout à travers de la première partie, le territoire haut-garonnais s'il est globalement dynamique, est composé d'une mosaïque de territoires, eux-mêmes sujets à de multiples dynamiques, même si la métropole toulousaine imprime un fort impact sur une grande partie du territoire. Parallèlement, les différentes législations territoriales depuis 2010 ont laissé de multiples empreintes, ont créé des changements auxquels les territoires ne sont toujours pas adaptés ou qui ont laissé des cicatrices durables, notamment sur la culture.

Parallèlement, le Conseil départemental s'interroge. Comment inscrire sa politique culturelle en alliant ses impératifs, ses valeurs, ses stratégies, tout en intégrant les réalités des territoires ? Cela a nécessité donc, dans un premier temps, de comprendre ce qu'est la territorialisation, et si la nature de la politique culturelle s'inscrit dans cette dynamique ou pas ? La réponse n'est pas simple, car en réalité, la territorialisation n'est pas véritablement inscrite dans les actions culturelles départementales, mais elle n'en est pas véritablement absente non plus. Chacune des directions ne s'y implique pas avec la même force :

- La Médiathèque Départementale est de toutes, celle qui a la réflexion et l'action la plus avancée en ce domaine, ce qui est facilité par le réseau de lecture publique très présent dans les territoires hauts-garonnais ;
- La Direction des Archives et du Patrimoine Culturel détient un fort potentiel en la matière, mais son manque de moyens et le fait que le patrimoine rural ne soit de sa compétence que de manière théorique limite la territorialisation de son action ;
- La Direction des Arts Vivants et Visuels, quant à elle, est certes dans une logique de péréquation territoriale qui est louable et nécessaire, mais aucune de ses actions n'est territorialisée. Pire, la force de sa diffusion culturelle, qualitative et utile pour les territoires, crée un effet pervers de perfusion territoriale qui endort certains territoires qui, de fait, se contentent de ce qu'elle fait au lieu d'écrire leur propre projet culturel de territoire ;
- La Direction des Interventions Culturelles, Sportives et Associatives à quant à elle – par son rôle transversal d'instruction des dossiers et par sa concentration des données –, un important potentiel pour spatialiser les données et être motrice dans l'évaluation de la politique culturelle du Département, mais cette impulsion n'a pas encore été donnée.

Ce constat n'a pas pour but de décrier l'œuvre culturelle du Département, qui sous de multiples aspects, est qualitative, innovante et support de lien social. Néanmoins, au regard de la seule territorialisation de son action, le constat est effectivement que non, cette dynamique n'est pas enclenchée, pas véritablement.

Néanmoins, le Conseil départemental a toutes les clefs en main pour aller dans cette direction. De multiples initiatives existent en son sein qui peuvent être réfléchies à l'échelle départementale, de nombreuses transversalités et potentialités de tous gens sont encore inexploitées, et, fait le plus

important, les territoires sont demandeurs d'une meilleure gouvernance culturelle. Il ne tient donc qu'au Département de se saisir de ces clefs et d'ouvrir les portes qui permettront une meilleure territorialisation de son action culturelle, ce qui ne pourra être que plus bénéfique pour les territoires et leur cohésion, les publics et leur cohésion, et le Département lui-même.

Par ailleurs, si l'on descend d'une marche sur l'échelle territoriale, on constate l'intérêt qu'il y a à agir avec les Pays. Certes, ils ne sont pas tous structurant de la même manière, ils sont mêmes, peu ou prou, différents en presque tout malgré des similitudes qui les rapprochent parfois. Mais c'est justement cela qu'ils sont des partenaires stratégiques :

- Ils couvrent des territoires différents mais sur des périmètres cohérents d'une manière ou d'une autre, à une distance suffisamment proche des territoires pour en avoir une bonne connaissance du maillage, mais assez lointain pour avoir la vision stratégique et cohérente que nécessite la culture ;
- Ils sont aussi la bonne échelle pour mobiliser les ressources, les énergies et les idées tout en fédérant autour d'une identité commune ;
- Par ailleurs, ils permettent de faire réseau et relais auprès de la multiplicité des acteurs culturels des territoires, autant pour en faire remonter la connaissance, les besoins dits ou non-dits, que pour être des impulseurs des dynamiques culturelles, notamment celle instruite par la politique culturelle du Département ;
- Enfin, ils sont à mon sens les périmètres idéaux pour instituer une véritable gouvernance territoriale et transversale de la culture. Par ailleurs, agir avec eux permettrait de rétablir une équité culturelle, car on le voit bien, tous ne sont pas lotis de la même manière.

Et n'est-ce pas le rôle du Département que d'assurer une solidarité territoriale aussi sur le fait culturel ?

Bibliographie

Ouvrages

- **Département des Etudes et de la Prospective**, (2011), *Culture et Médias 2030 : prospective de politiques culturelles*, Ministère de la Culture et de la Communication, 207 p.
- **Lafond-Grellety J. et Mazurier L.**, (2014), *Les politiques culturelles en milieu rural*, Territorial Editions, 122 p.
- **Lefebvre A. et Sibertin-Blanc M.**, (2005), *La politique culturelle des petites villes*, Dexia Editions, 254 p.

Revues

- **Saez J-P, et al**, (2015), *Acte des 3èmes assises nationales des DAC : les dimensions culturelles du développement des territoires*, Observatoire des Politiques Culturelles, 35 p.

Articles

- **Langeard C.**, (2015), « *Les projets artistiques et culturels de territoire : sens et enjeu d'un nouvel instrument d'action publique* », dans *Informations Sociales*, n° 190, p. 64-72. Disponible sur <https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2015-4-page-64.html> (consulté le 26 juin 2019)
- **Sibertin-Blanc M.**, (2012), « *L'action culturelle territoriale en France, lecture des recompositions à travers les structures culturelles départementales* », dans *Géographie et Cultures*, n° 84, p. 61-78.
- **Sibertin-Blanc M.**, (2009) « *Une politique culturelle territoriale en Région : l'exemple des territoires de projet en Midi-Pyrénées* », dans *Sud-Ouest Européen*, n°27. Disponible sur <https://journals.openedition.org/soe/1973> (consulté le 9 juillet 2019)

Mémoires

- **Négrier L.**, (2017), *La politique culturelle de la Haute-Garonne*, Mémoire Master 2 Gestion des territoires et développement local, Université Champollion, dirigé par Mariette Sibertin-Blanc et Cécile Jouffron, 63 p.
- **Bertrand P.**, (2018), *La co-construction d'un projet culturel de territoire : l'exemple du schéma de développement culturel du Pays Pyrénées Méditerranée*, Mémoire Master 1 Urbanisme et Aménagement, parcours Action locale et Projets de Territoire, Université Toulouse Jean-Jaurès, dirigé par Laurence Barthe, 82 p.

Rapports

- **Avis du CESER Occitanie**, Conseil Régional Occitanie, (Toulouse), *La territorialisation des politiques culturelles en Occitanie*, 2017, 140 p.
- **Conseil départemental de la Haute-Garonne**, (Toulouse), *Rapport d'activités 2018, 2019*, 140 p.

- **Conseil départemental de la Haute-Garonne**, (Toulouse), *Schéma départemental des enseignements artistiques en Haute-Garonne*, non-daté, 5 p.
- **Le Quéau P. et Zerbib O., et al** (DGMS), *Comment apprécier l'effet de l'action des bibliothèques publiques*, 2019, Ministère de la Culture et la Communication, 111 p.
- **Ministère de la Culture** (DEPS), *Résumé de l'atlas régional de la culture 2018*, 2018, 25 p., disponible sur <http://www.culture.gouv.fr/>, (consulté le 12 juillet 2019)
- **Ministère de la Culture** (DEPS), *Dépenses culturelles des collectivités territoriales*, 2017, 34 p., disponible sur <http://www.culture.gouv.fr/>, (consulté le 18 juillet 2019)
- **Mayenne Culture**, (Département de la Mayenne), *Guide des projets culturels de territoire : méthodologie et ressources*, 2018, 44 p.
- **Observatoire des Politiques Culturelles**, (Grenoble), *Note de conjecture sur les dépenses culturelles des collectivités territoriales (2016-2018)*, 2018, 44 p.
- **PETR Pays du Lauragais**, (Commission Culture et Patrimoine), *Diagnostic pour un projet culturel concerté en Lauragais : éléments de synthèse*, 2016, 23 p.
- **PETR Pays Tolosan**, (Rouffiac-Tolosan), *Projet de territoire*, 2016, 78 p.

Documents internes

- **Communauté de Communes du Bassin Auterivain**, (Auterive), *Vers un projet de pôle culturel intercommunal*, 2018, 43 p.
- **Conseil départemental de la Haute-Garonne**, (Labège), *Schéma de développement de la lecture publique 2018-2021*, 2017, Médiathèque Départementale, 42 p.
- **Conseil départemental de la Haute-Garonne**, (Labège), *Diagnostic territorial de lecture publique de la CC Terres du Lauragais*, 2019, Médiathèque Départementale, 8 p.
- **Conseil départemental de la Haute-Garonne**, (Toulouse), *Maquette du parcours EAC*, 2019, 38 p.
- **Conseil départemental de la Haute-Garonne**, (Toulouse), *Carte des actions DAVV proposées aux collégiens du département*, 2017, direction des arts vivants et visuels, 1 p.
- **Conseil départemental de la Haute-Garonne**, (Toulouse), *Pour une politique culturelle républicaine, citoyenne et contemporaine*, 2017, Médiathèque Départementale, 42 p.

De nombreux documents de types powerpoint, Excel, comptes-rendus de réunions ou autres documents informels n'ont pas leur la place dans la bibliographie mais ont grandement contribué à mes réflexions.

Sitographie

- Légifrance : <https://www.legifrance.gouv.fr/>
- Site du Conseil départemental de la Haute-Garonne : <https://www.haute-garonne.fr/>
- INSEE : <https://www.insee.fr/fr/accueil>

Table des figures

Figure 1 : Les fonctions de la culture	6
Figure 2 : Les différents types d'interventions culturelles des collectivités territoriales	7
Figure 3 : Les EPCI et leur population en Haute-Garonne	10
Figure 4 : Extrait de la typologie des campagnes françaises - La Haute-Garonne	11
Figure 5 : Le PETR Pays Comminges Pyrénées	12
Figure 6 : La CC Pyrénées Hauts-Garonnaises	12
Figure 7 : La CC Cagire Garonne Salat dite CGS	13
Figure 8 : La CC Coeur et Côteaux de Comminges dite 5CC	13
Figure 9 : Le PETR Pays Sud Toulousain	14
Figure 10 : La CC Cœur de Garonne	14
Figure 11 : La CC du Bassin Auterivain	14
Figure 12 : La CC du Volvestre	14
Figure 13 : Le Pays Lauragais	15
Figure 14 : La CC du Lauragais Revel Sorezois	16
Figure 15 : La CC des Terres du Lauragais	16
Figure 16 : Le PETR Pays Tolosan	17
Figure 17 : La CC des Hauts-Tolosan	17
Figure 18 : La CC du Frontonnais	17
Figure 19 : La CC du Val'Aïgo.....	17
Figure 20 : La CC des Côteaux du Girou	17
Figure 21 : La CC des Côteaux de Bellevue	17
Figure 22 : La CA du Muretain	19
Figure 23 : La CA du Sicoval	19
Figure 24 : La métropole toulousaine	20
Figure 25 : La dépense culturelle en fonctionnement des Départements en % de leur budget total en 2014	24
Figure 26 : La dépenses culturelle en fonctionnement des Départements en euro/hab. en 2014	24
Figure 27 : Montant des subventions par unité territoriale en 2016	36
Figure 28 : Le découpage en unité territoriale du Département	39
Figure 29 : Les équipements de lecture publique en Haute-Garonne	42
Figure 30 : Le dispositif Projet culturel de territoire : état d'avancement en 2008	67
Figure 31 : Les compétences culturelles des CC et CA en Haute-Garonne en 2019	102
Figure 32 : La typologie des compétences culturelles en Haute-Garonne en 2019	102

Table des matières

Remerciements	3
Liste des abréviations et acronymes	4
Sommaire	5
Introduction	6
PARTIE 1 – La politique culturelle de la Haute-Garonne dans un territoire très contrasté	9
I. La mosaïque territoriale haut-garonnaise	9
1. La Haute-Garonne, un territoire contrasté et multiple	9
2. Le Pays Comminges Pyrénées, là où rural et montagnes règnent	10
3. Le Pays Sud Toulousain, sujet d’une périurbanisation à différentes vitesses	14
4. Le Lauragais, entre périurbain et rural	15
5. Le Pays Tolosan, fortes dynamiques périurbaines	17
6. Les Communautés d’Agglomération du Muretain et du Sicoval, ou le plus urbain des périurbains	19
7. La métropole toulousaine, une dynamique autocentrée	20
II. Un contexte législatif instable à l’origine de la recomposition territoriale	20
1. Les départements, boucs émissaires du millefeuille territorial français	21
1.1. <i>Le sauvetage in extremis de l’échelon départemental</i>	21
1.2. <i>Les départements dans la valse des lois MAPTAM et NOTRe</i>	21
2. Brève chronique des Pays, échelons territoriaux aux services des territoires ruraux et périurbains	22
2.1. <i>De la volonté locale à l’institutionnalisation</i>	22
2.2. <i>« On me voit, on me voit plus », de la disparition à la légitimation de cet échelon</i>	23
III. Les principales actions culturelles du département de la Haute-Garonne	23
1. La place de la Haute-Garonne dans la dynamique nationale des dépenses culturelles	24
2. La Direction Générale Déléguée Culture et Sports	25
3. Focus sur les principales actions culturelles du Département	25
3.1. <i>Le soutien aux acteurs culturels locaux, une action transversale pilotée par la Direction des Interventions Culturelles, Sportives et Associatives</i>	25
3.2. <i>La Direction des Arts Vivants et Visuels, le pôle artistique du Département</i>	26
3.3. <i>La Direction des Archives et du Patrimoine Culturel, le pôle patrimonial du Département</i>	27
3.4. <i>La Médiathèque Départementale, bibliothèque des bibliothèques</i>	29
PARTIE 2 – La territorialisation de l’action culturelle départementale	31
I. La territorialisation, un impératif pour lier complexité territoriale et politique culturelle	31

1. Les freins pour une véritable « Culture pour tous et par tous »	31
2. Les liens entre territorialisation et équipements culturels	32
3. La Haute-Garonne, un département conscient de l'enjeu territorial	33
I. La Direction des Interventions Culturelles, Sportives et Associatives	34
1. La DICSA, l'agent technique de l'action culturelle	35
1.1. Quelques exemples de dispositifs suivis	35
1.2. Une déclinaison territoriale inégale	35
1.3. Une ingénierie à développer	36
2. Un double potentiel inexploité : la structuration et la représentation des données, et l'évaluation des actions culturelles subventionnées	36
2.1. Un service ressource	36
2.2. Un service transversal	37
II. La Médiathèque Départementale : la proximité territoriale	38
1. Une action culturelle tournée vers la réinvention des usages et la médiation territoriale	38
1.1. Vers une organisation territorialisée	38
1.2. Une ingénierie entre actions accompagnement humain et appuis techniques	40
1.3. Animations et couverture territoriale	40
1.4. Des partenariats en développement	41
1.5. Et les publics, dans tout ça ?	41
2. La lecture publique : la force du réseau territorial	42
1.1. La logique de démocratie culturelle : la potentialité des interventions croisées	42
1.2. La potentialité du réseau au service du dialogue citoyen	43
III. La Direction des Archives et du Patrimoine Culturel : l'ancrage territorial	45
1. Le rayonnement territorial comme fil conducteur de l'action culturelle	45
1.1. Le patrimoine, un domaine encore en recherche d'action structurante	45
1.2. Les archives, de l'animation vers le rayonnement territorial	45
1.3. Des partenariats encore difficiles	46
1.4. Le coche manqué de l'ingénierie en prestation aux territoires	47
1.5. Des faibles tentatives pour sortir de la logique de publics captifs	47
2. La mémoire comme plus-value culturelle des territoires	47
2.1. Des partenariats à créer	47
2.2. Vers une meilleure connaissance infra-territoriale	48
2.3. La DAPC comme support d'actions croisées pour un meilleur rayonnement territorial	48
IV. La Direction des Arts Vivants et Visuels : l'attractivité territoriale	50
1. Le cœur de l'action : la diffusion culturelle	50
1.1. Un bref rappel de son fonctionnement	50
1.2. Des actions dans la logique de la démocratisation culturelle	51
1.3. Le souhait d'un développement équilibré des territoires : entre volontarisme et difficultés	51
1.4. La force du réseau	52

1.1. Une ingénierie purement technique	52
1.2. La question des publics	53
1. Forte spatialisation, faible territorialisation ?	53
2.1. De l'EAC à un ancrage territorial transversal ?	53
2.2. Une logique d'agence de diffusion culturelle	53
I. Une territorialisation en manque de dialogue territorial ?	54
1. La connaissance des territoires	54
2. La Médiathèque Départementale : une amorce de dialogue territorial	55
3. La Direction des Archives et du Patrimoine Culturel : ancrage territorial est-il territorialisation ?	56
4. La Direction des Arts Vivants et Visuels : un dialogue territorial absent au profit d'un fonctionnement purement spatialisé	57
5. Le dialogue territorial, un problème global qui nécessite une solution forte : une nouvelle gouvernance partagée avec les territoires	58
PARTIE 3 - Les dynamiques culturelles par le prisme des PETR : 4 territoires pour 4 systèmes d'actions	60
I. Le projet culturel de territoire, un outil indispensable dans les dynamiques culturelles d'aujourd'hui	60
1. Les nécessités d'un projet culturel de territoire : du diagnostic à la volonté politique	60
2. De la prise en compte des acteurs de la culture aux publics	61
II. La nécessaire contextualisation	62
1. Le rôle des PETR	64
2. Quelle place dans le développement culturel ?	65
3. Une politique culturelle régionale volontariste, pour un temps	66
3.1. Le dispositif régional « Projets culturels de territoire »	66
3.2. Des territoires en difficultés face à la disparition des subventions	68
3.3. Des spécificités locales qui ont permis de tenir le cap	68
4. La place de l'identité culturelle	69
4.1. Fort culture potentiel d'identité locale	69
4.2. Périurbain(s) en recherche de liens	70
5. La sur le territoire, quelle place aujourd'hui ?	70
5.1. La culture au cœur du projet de territoire	70
5.2. La culture, cette 5ème roue du carrosse	71
5.3. Le grand écart structurel des PETR dans l'action culturelle	71
III. Le cœur de l'action culturelle	72
1. Des ressources culturelles inégales pour les territoires	72

1.1. <i>Le Lauragais, le bon élève qui semble tout avoir</i>	73
1.2. <i>Le socle associatif comme ressource principale, mais à quel prix ?</i>	73
1.3. <i>Quand l'agroalimentaire et la gastronomie sont des supports de l'action culturelle</i>	74
2. Les stratégies culturelles	75
2.1. <i>Le pari de l'attractivité touristique pour le PETR Pays Lauragais et le Pays Tolosan</i>	75
2.2. <i>La culture, une fin en soi qui induit des stratégies à part</i>	77
3. Les actions motrices de l'action culturelle	78
3.1. <i>Le Pays Lauragais, mise en réseau et projet de territoire pour un territoire à fort potentiel</i>	78
3.2. <i>Le rôle de facilitateur et de mise en réseau pour un PETR « faible » : le Pays Sud Toulousain</i>	79
3.3. <i>De l'importance de la mise en réseau</i>	80
3.4. <i>Par la promotion territoriale et l'ingénierie pour le Pays Tolosan</i>	80
3.5. <i>Par la recherche-action pour le Pays Comminges Pyrénées</i>	81
4. Acteurs et temps culturels structurants	81
4.1. <i>Les événements culturels locaux : éléments centraux des dynamiques culturelles territoriales</i>	81
4.2. <i>La nécessaire interrogation du festival en tant qu'objet potentiel du développement culturel</i>	82
4.3. <i>Les lieux vus comme des opérateurs structurants mais davantage différenciés</i>	83
I. La figure technique des Pays : gouvernance, partenariats et ingénierie culturelle	84
1. Le PETR Pays Lauragais : interterritorialité et logique partenariale forte	84
1.1. <i>Une gouvernance classique mais interterritoriale</i>	84
1.2. <i>Des partenariats supra-territoriaux cohérents</i>	85
2. Le PETR Pays Comminges Pyrénées : un leadership dynamique... au détriment d'un projet culturel « de territoire » ?	86
2.1. <i>Une gouvernance partagée et transversale à fort leadership</i>	86
2.2. <i>Autonomie de la démarche plutôt que partenariats</i>	88
3. Le PETR Pays Sud Toulousain en recherche d'appui(s) pour développer son action culturelle	89
3.1. <i>L'ambivalence de la gouvernance apolitique</i>	89
3.2. <i>La difficile question des partenariats</i>	89
4. Le PETR Pays Tolosan, la culture sur l'autel du tourisme	90
4.1. <i>L'exercice d'une gouvernance différenciée</i>	90
4.2. <i>Le tourisme, entrée privilégiée des partenariats</i>	90
5. L'ingénierie, un facteur déterminant	90
6. Au final, quel bilan ?	91
6.1. <i>Le Pays Sud Toulousain, représentation du Pays « faible »</i>	91
6.2. <i>Le Pays Lauragais : passer de l'offre culturelle à la politique culturelle</i>	92
6.3. <i>Le Pays Comminges Pyrénées, l'étrange chemin entre absence de politique culturelle et volonté de projet de culturel</i>	92
6.4. <i>Le Pays Tolosan : entre besoin d'identité et nécessité de faire développement</i>	93
II. Regards croisés sur l'avenir culturel des territoires	94
1. Sur les projets futurs	94

1. Et demain, quels enjeux ?	95
2. Le département aujourd'hui à l'aune de différents points de vue	95
2.1. <i>L'enjeu de la solidarité territoriale</i>	95
2.2. <i>Un département opérateur culturel...</i>	96
2.3. <i>... au détriment du reste de son action culturelle et du dialogue territorial</i>	96
3. Un département à la croisée des chemins	96
3.1. <i>Le renforcement de son rôle d' « opérateur culturel » : intégrer la dimension quotidienne</i>	96
3.2. <i>Faire avec les territoires où l'enjeu de la gouvernance partagée</i>	97
3.3. <i>Davantage de lumière sur le reste de l'action culturelle départementale : un enjeu de visibilité</i>	97
3.4. <i>Vers un Département « support » ?</i>	98
3.5. <i>« Culture pour tous n'est pas droits culturels »</i>	99
I. Pays ou intercommunalité : qui est le plus légitime dans le développement culturel ?	100
1. Le Pays : un échelon qui permet de transcender certaines difficultés	100
2. L'intercommunalité : un échelon rationnel	100
3. Et en Haute-Garonne, on en est où ?	101
Conclusion générale	104
Bibliographie	106
Table des figures	108
Table des matières	109
Annexes	114
Annexe 1 : Grille d'analyse	115
Annexe 2 : Liste des entretiens réalisés	118
Annexe 3 : Questionnaires sur l'action culturelle des EPCI de Haute-Garonne	119
Annexe 4 : Missions réalisées	123
Annexe 5 : Cartographies réalisées	124
Annexe 6 : Note initiale de description des missions du stage	126

Annexes

Liste des annexes

- Annexe 1 : Grille d'analyse
- Annexe 2 : Liste des entretiens réalisés
- Annexe 3 : Questionnaires sur l'action culturelle des EPCI de Haute-Garonne
- Annexe 4 : Missions réalisées
- Annexe 5 : Cartographies réalisées
- Annexe 6 : Note initiale de description des missions du stage

Annexe 1 - Grille d'analyse

Actions culturelles et projets culturels de territoire en Haute-Garonne

Le territoire :

- Sa situation géographique (*pour objectiver le regard extérieur*)
- Eléments de contexte (*classifications, territoires de projets, zones spécifiques, voir si la situation générale est favorable ou pas*)
- Sa situation sociodémographique (*adéquation entre publics cibles et publics présents*)
- Cadre réglementaire (*chartes, schémas, etc*)
- Les ressources culturelles matérielles (*équipements culturels, architecture, sites archéo et géologique, paysages, objets d'art et mobilier, patrimoine industriel, etc*)
- Les ressources culturelles immatérielles (*chants, coutumes, danses, gastronomie, contes et légendes, témoignages, techniques et savoir-faire, etc*)
- Les ressources humaines liées à la culture (*professionnels de la culture, du tourisme ou de l'artisanat, ingénierie, artistes, monde associatif*)
- Les ressources non-culturelles existantes (*si démarche de transversalité*)

Projets culturels :

- Projet culturel de territoire (*quelle définition, comment le mettre en place, pourquoi ce choix*)
- Antériorité des actions culturelles (*historiquement portées par qui, pourquoi, comment*)
- Marqueurs d'identité(s) culturelle(s) (*lesquels, éléments stratégiques*)
- Les actions culturelles (*quels types, liens avec les ressources culturelles territoriales*)
- Présence ou non d'une approche de l'action publique structurante du territoire (*pourquoi, comment*)
- L'attente par rapports aux artistes / autres acteurs culturels (*analyse du processus créatif, production finale, sensibilisation/éducation des publics*)
- Faire avec les habitants ou pour les publics (*Publics : témoins / spectateurs / consommateurs / acteurs*)
- Manifestations culturelles (*quantité, diversité, transversalité, temporalité, rayonnement, saisons culturelles*)

Enjeux et choix stratégiques :

- Les axes de développement choisis (*centrés sur la culture uniquement, thématiques, transversaux, etc*)
- Objectifs du projet (*évaluation de la pertinence entre les choix faits et la finalité souhaitée*)
- Les ressources valorisées (*culturelles et non-culturelles si transversalité*)
- Les manques et besoins identifiés (*quels types, pourquoi, réponses du projet*)

- Les lieux structurants, ancrage territorial (*centralités, équipements, formel ou informel, rayonnement, mobilité ou itinérance*)
- Les pratiques (*lesquelles sont recherchées, hybridation des usages ou séparation distincte*)
- Liens avec proximité territoriale et visibilité extraterritoriale (*choix de l'un ou l'autre ou des deux, pourquoi, si des deux comment les lier*)
-

Pilotage et portage :

- Le cahier des charges
- La structure porteuse / l'opérateur culturel (*CT, association, syndicat mixte, etc*)
- Compétence culturelle (*l'organisation, qui s'en saisit, pourquoi, comment, éventuels rapports de force que cela crée / sur l'ensemble des CC*)
- Les acteurs piliers/ressources (*institutionnels, associatifs, privés, etc*)
- Le mode de gouvernance (*instances de suivis, d'orientation, choix stratégiques, subventions*)
- La place de la participation citoyenne (*information, concertation, co-construction...*)
- Moyens financiers et techniques (*mis en place, détenus, attendus, contraintes*)

Animation / Ingénierie :

- Ingénierie humaine (*combien de personnes, quels profils/spécialités, dans quelles structures, BE et/ou ingénierie interne*)
- Les méthodes de travail des agents culturels (*catégorisation/hierarchisation des différents champs culturels (art et culture, animation socioculturelle, action éducative) ou transversalité*)
- Compétences (*mobilisées, manquantes, formation des agents, emporwerment des publics*)
- Outils (*lesquels, pourquoi, benchmarking ou brainstorming, difficultés/facilités d'application, organisation que cela nécessite*)
- Moyens techniques (*mis en œuvre, difficultés, améliorations possibles*)

Publics :

- Attirer / Intéresser les publics (*moyens mis en œuvre*)
- Publics cibles (*catégories de populations prioritaires, touristes, pourquoi, comment*)
- Publics touchés (*comparaison avec le point précédent*)
- Publics empêchés (*freins, pourquoi*)
- Publics accompagnés (*dispositifs spécifiques*)
- Publics récurrents (*les plus accessibles, les usagers facilités*)
- Evolutions (*pourquoi, impacts sur politiques/pratiques*)

Démarches partenariales / Réseaux :

- Insertion de la structure dans les réseaux d'acteurs locaux (*lesquels, quels types de liens et/ou de partenariats, leurs apports, pourquoi, engagements, partenaires/liens manquants*)

- Les partenaires extra et supra-territoriaux (*lesquels, quel type de partenariat, leurs apports, pourquoi, engagements*)
- Les prestataires (*lesquels, quels types, quelles productions, leur rôle, temporalité de leur(s) action(s)*)
- Démarches de valorisation partenariale (*voulue/obtenue, label, indications géographiques protégées, etc, ce que ça apporte (peut se croiser avec le reste des partenariats)*)

Prise de recul / Prospective :

- Place de l'action culturelle / du projet culturel dans le territoire (acteur du développement culturel et/ou territorial local, pourquoi)
- Projets futurs (*de développement par rapport à l'existant, ou de création*)
- Enjeux de demain (*court, moyen et/ou long terme*)
- Place du département (*son rôle dans le développement culturel des territoires, pourquoi*)
- Scénarios (*meilleur et pire*)

Annexe 2 – Liste des entretiens réalisés

- CASTRO Sylvie, directrice de la Direction des Arts Vivants et Visuels
- COTTEREAU Frédéric, responsable de l'EAC
- DUPRE William, chargé de mission culture au PÉTR Pays Lauragais
- GAYRAUD Hélène, directrice du PÉTR Pays Tolosan
- GOULET Anne, directrice de la Direction des Archives et du Patrimoine Culturel
- MADOYAN Romain, directeur adjoint de la Médiathèque Départementale
- PAUVRET Sophie, responsable des interventions culturelles à la DICSA
- POVEDA Florence, chargée de mission culture pour le PÉTR Sud Toulousain
- SONNIER BORELL Philippe, co-directeur de Pronomade(s), membre du groupe « *Culture(s) et Territoire(s)* » du PÉTR Pays Comminges Pyrénées
- ZABORSKI Julie Zaborski, responsable du spectacle vivant.

Annexe 3 – Questionnaire aux EPCI de Haute-Garonne

Questionnaire réalisé par mes soins et grandement amélioré grâce aux corrections de Mme Sibertin-Blanc et de mes collègues.



Questionnaire sur l'action culturelle des EPCI en Haute-Garonne Etat des lieux pour l'année 2019

Enquête destinée à l'action culturelle des EPCI. Cette enquête est le préalable à un travail plus approfondi de diagnostic pour permettre au Département de la Haute-Garonne de mieux accompagner les territoires dans le domaine de la culture.

Pour qu'il ne soit pas trop contraignant en termes de temps, nous avons privilégié un questionnaire semi-fermé. Il faut environ 20 à 25 minutes pour y répondre.

1/ Identité du répondant

EPCI : _____
NOM Prénom : _____ Fonction : _____
Tel : _____ Courriel : _____

2/ Questions

Les astérisques parfois présents se rapportent à des points de lexique en fin de questionnaire.

Q1. L'EPCI a-t-il la compétence culturelle : Oui Non

a. Si oui, comment est-elle formulée ?

.....
.....
.....

b. Si non, une autre compétence est-elle toutefois concernée par la culture (loisirs, jeunesse, etc.) :

Oui : Non

Q2. Quels sont les secteurs culturels dans lesquels l'EPCI intervient ?

- Lecture publique
- Diffusion de spectacle vivant (danse, théâtre, arts de la rue, cirque, musique)
- Diffusion des arts plastique
- Patrimoine, musée
- Audiovisuel
- Résidence artistique
- Enseignement de pratiques artistique (danse, musique, etc.)
- Education artistique et culturelle

- Aides aux associations culturelles/artistiques
- Autre :

Q3. Parmi les secteurs cités ci-dessus dans lesquels l'EPCI intervient, pourriez-vous citer les deux principaux ?

.....

Q4. En termes d'actions, quels sont les champs d'intervention privilégiés par l'EPCI ?

.....

Q5. En termes d'équipements, quels sont les trois principaux soutenus par l'EPCI ?

.....

Q6. Quelles sont vos actions en termes d'EAC * ? Une contractualisation est-elle envisagée ?

.....

Q7. Quelles sont les ressources en ingénierie culturelle (hors équipements) au sein de votre intercommunalité ?

- Nombre d'Equivalent Temps Plein :
 - Intitulé du/des poste(s) :
 - Mission(s) :
-

Q8. Avez-vous établi un diagnostic territorial culturel ** ? Si oui ou en cours de réalisation, a-t-il été réalisé en interne ou par un prestataire ? Lequel ?

- Oui
- Non
- En cours de réalisation
- Interne
- Prestataire :

Q9. Quels sont les éléments patrimoniaux emblématiques de votre territoire ?

.....

Q10. Existe-il un projet culturel de territoire * ? Si oui, à quelle échelle ?**

.....

Q11. Quelles sont les perspectives structurantes de votre projet culturel ?

- Création d'équipement(s) :
- Transferts de gestion d'équipement(s)
- Partenariats à venir autour de convention(s) structurante(s)

- Appel(s) à projets ou événementiel intercommunal d'envergure
- Coordination et mise en commun entre équipements culturels du territoire :
- Politique tarifaire cohérente
- Autre(s) :

Q12. Quelles sont les principales valeurs sociétales portées par le projet de politique culturelle de votre EPCI ?

- Citoyenneté Rayonnement Laïcité Interculturalité
- Egalité femmes-hommes Démocratie locale Qualité de vie
- Autre(s) :

Q13. La culture est souvent support de transversalité. Quels sont les liens que vous avez priorisé au sein de votre politique culturelle ?

- Culture et éducation
- Culture et développement touristique
- Culture et lien social
- Culture, attractivité, notoriété du territoire
- Autre :

Q14. Quel est le mode gouvernance de votre projet culturel de territoire ?

- Existence d'une commission culture
- Gouvernance coopérative avec les acteurs culturels du territoire
- Participation des habitants :
- Exemples de processus participatifs engagés :
- Autre(s) :

Q15. Quelles sont les orientations du budget concernant la culture ces 3 dernières années ?

- a. En termes financiers (baisse, stagnation, hausse) ?
.....
- b. En termes de ressources humaines ?
.....

Q16. Quels sont les partenaires qui vous accompagnent dans la mise en place d'actions culturelles ? Et pour quels types d'actions (pouvez-vous citer des exemples) ?

- Fonds Européens :
- DRAC :
- Région :
- Département :

PETR :

Commune(s) membre(s) :

Autre(s) partenaire(s) :

Q17. Qui sont selon vous les acteurs culturels structurants dans votre territoire ? (artistes, compagnies, associations, lieux, etc.) Citez-les :

.....
.....
.....

Q18. Disposez-vous d'outils et de moyens d'évaluation de votre politique culturelle ?

.....
.....
.....

Q19. Dans le cadre de sa stratégie culturelle le Conseil Départemental souhaite accompagner les dynamiques culturelles durables, outils de développement des territoires, en dialogue avec les autres compétences intercommunalités. Dans ce contexte, quelles pourraient être vos principales attentes vis-à-vis du département de la Haute-Garonne ?

- Ingénierie d'étude et d'accompagnement méthodologique
- Formation
- Information culturelle (dont plateforme numérique)
- Aide directe aux projets
- Cartographie
- Guide des acteurs culturels du territoire
- Proposition d'une programmation artistique (arts vivants, expositions, etc) du Département
- Participation à des actions départementales
- Animation d'un réseau départemental des acteurs culturels
- Autre(s) :

Lexique

Education Artistique et Culturelle * : L'EAC s'appuie sur 3 piliers à savoir les rencontres (avec les œuvres, lieux et professionnels de l'art et de la culture), la pratique artistique et l'appropriation de la connaissance.

Diagnostic culturel de territoire ** : C'est un état des lieux des différentes composantes de l'offre culturelle présente sur votre territoire qui peut traiter autant des équipements, du patrimoine matériel et immatériel, des ressources, des usages et pratiques, manifestations et acteurs culturels, et ce quelque soit les secteurs culturels. Cela permet d'établir ce qui fait force et potentialité et d'identifier les faiblesses et les points de vigilance pour construire une politique culturelle appropriée.

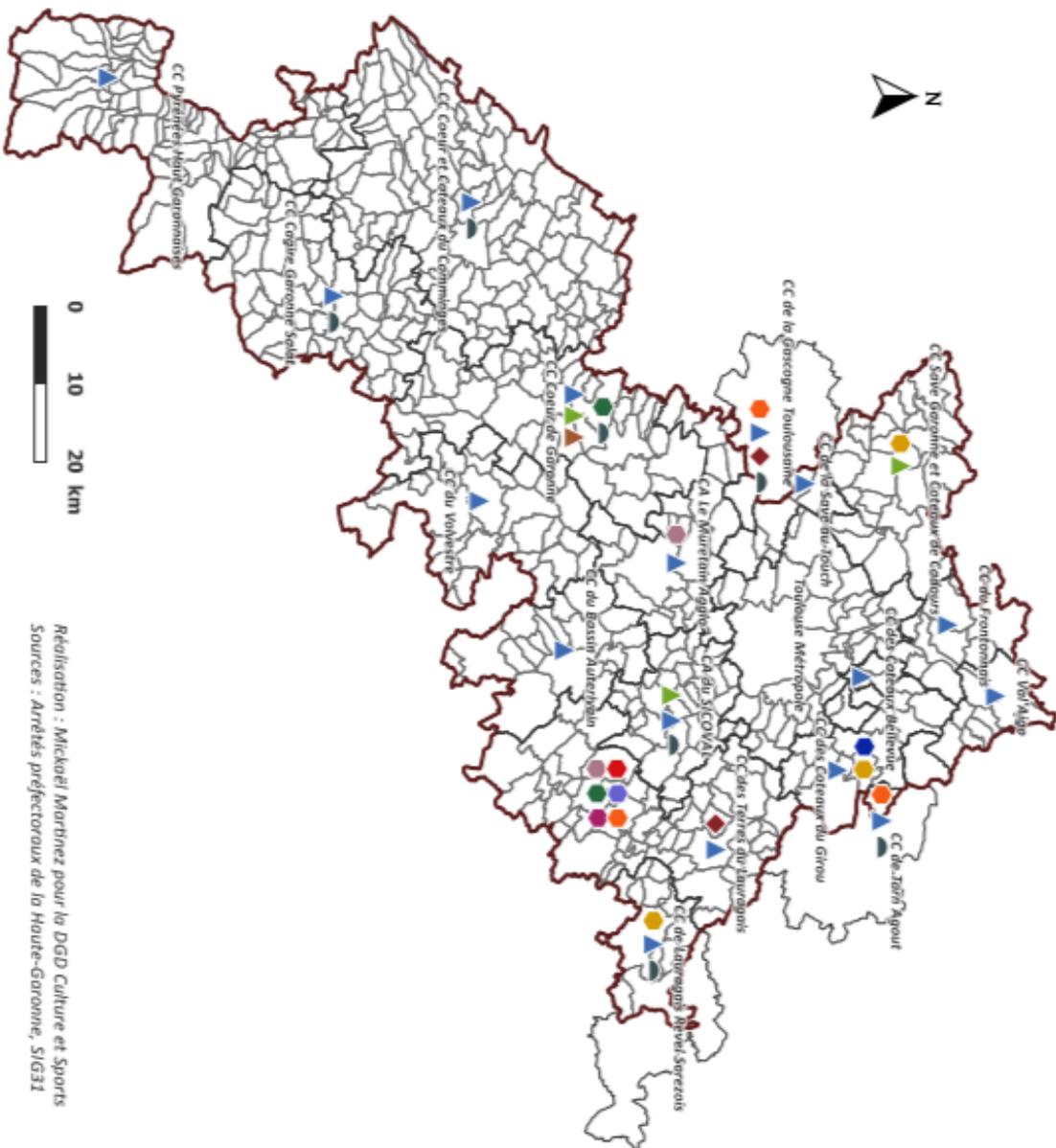
Projet culturel de territoire *** : C'est un projet structurant qui fait appel à des ressources, savoir-faire et une mise en réseau des acteurs culturels locaux. Il est impulsé par une volonté politique locale et se définit à travers des choix stratégiques. Il s'appuie sur un diagnostic de territoire et la mise en œuvre de partenariats pour développer une offre culturelle en faveur des citoyens et favoriser le développement du territoire.

Annexe 4 – Mission réalisées

- Prise de connaissance de la politique culturelle du Département en mobilisant l'ensemble des ressources disponibles
- Analyse de la politique culturelle départementale en termes de territorialisation en mobilisant mes connaissances, l'ensemble de la documentation départementales et en réalisant divers entretiens auprès de chaque direction
- Analyse des dynamiques culturelles territoriales par le biais de mes connaissances, de la documentation afférente et d'entretiens réalisés auprès des PETR
- Réalisation de cartographies sur les EPCI et la question culturelle
- Entame d'une analyse territoriale des dynamiques culturelles des EPCI par la création d'un questionnaire sur l'action culturelle des EPCI
- Préparation et réalisation de deux échanges avec la Médiathèque Départementale sur la question des territoires et de la territorialisation
- Prise en charge du label « *Comme à la Maison* » et du fond de soutien aux initiatives culturelles locales

Annexe 5 – Cartographies réalisées

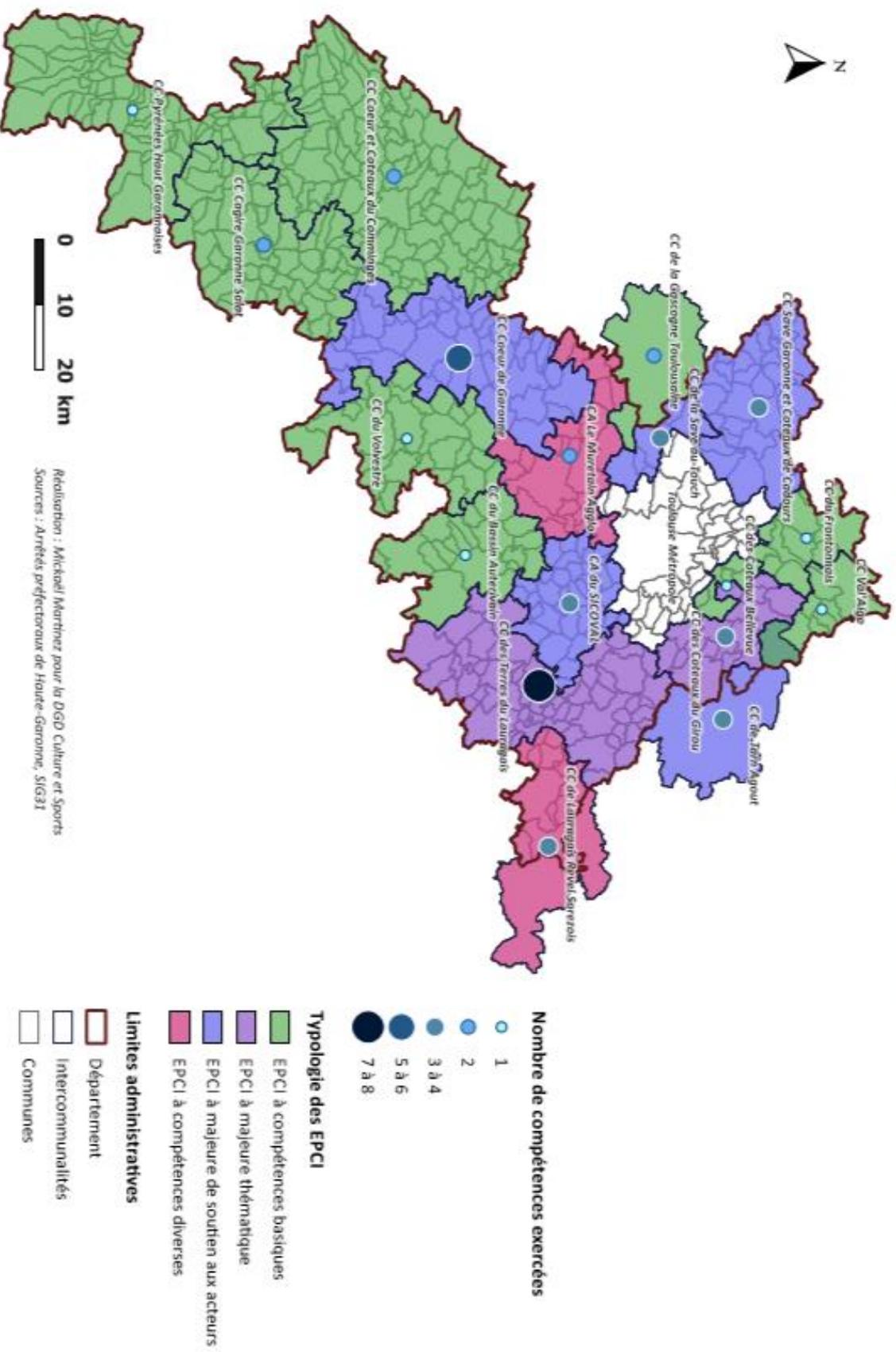
La répartition des compétences culturelles au sein des Communautés de Communes et Communautés Urbaines de Haute-Garonne



Réalisation : Mickaël Martnez pour la DGD Culture et Sports
Sources : Arrêtés préfectoraux de la Haute-Garonne, SIG31

- Compétences sectorielles**
- EAC
 - Patrimoine
 - Patrimoine par le tourisme
 - Lecture publique
 - Image et cinéma
 - Musique et danse
 - Arts plastiques
 - Théâtre, arts de la rue et cirque
- Compétences de soutien des acteurs**
- ▲ Equipements culturels
 - ▲ Associations culturelles
 - ▲ Coordination des acteurs locaux
- Autres compétences**
- ◆ Diagnostique / Schéma Culturel
 - ◆ Autres *
- Limites administratives**
- ▭ Département
 - ▭ Intercommunalités
 - ▭ Communes
- * Compétence souvent liée à du soutien aux manifestations (culturelles ou pas)

Typologie des compétences culturelles des Communautés de Communes et des Communautés d'Agglomération de Haute-Garonne



Annexe 6 – Note initiale de description des missions du stage

Stage à la DGD Culture et Sport

Note descriptive des missions du stage

Avril-Juillet 2018

La mission de ce stage de 4 mois s'organise autour du recensement et de l'analyse des actions culturelles et des projets culturels de territoire sur l'ensemble du Département de la Haute-Garonne.

Pour ce fait, ce travail fera l'office d'une double entrée afin de cerner au mieux l'ensemble des dynamiques culturelles à l'œuvre sur le Département.

1. Les déclinaisons des actions culturelles du Département sur les territoires

À travers sa compétence culture, la Haute-Garonne brasse une multitude de politiques sectorielles territorialisées. Il s'agira donc de s'intéresser à ces différentes déclinaisons sectorielles pour en saisir l'enjeu territorial. Il faudra donc :

- Déterminer les politiques culturelles départementales qui ont une action territorialiser ;
- Comprendre comment elles mettent en œuvre ces actions territorialisées ;
- Saisir si elles sont structurantes ou pas dans les territoires de la Haute-Garonne et pourquoi ;

Ces questions ne sont évidemment pas exhaustives sur ce qu'il faut analyser, car tout l'intérêt de cette entrée d'analyse est de saisir la place du Département comme acteur du développement des territoires à travers sa compétence culturelle.

2. Le recensement et l'analyse des actions culturelles et des projets culturels de territoire

Par ailleurs, la culture en tant que compétence partagée par les collectivités territoriales, mais aussi valorisée par les différents types de territoires de projet, se doit d'être analysée sur une entrée principalement territoriale. Cette partie de la mission sera très complémentaire de la précédente et visera à :

- Recenser les actions culturelles sur le territoire du Département ;
- Analyser ces actions pour comprendre ce qui relève de l'action isolée ou du projet culturel de territoire intégré ;
- Etablir une grille d'analyse du fait du point précédent pour développer une vision objective qui saisit aussi les différentes nuances entre l'action culturelle isolée et le projet de territoire, ainsi que les différentes dynamiques impulsées ;
- Saisir les différents enjeux qui découlent de ce travail pour permettre une vision territoriale d'ensemble de l'action culturelle en Haute-Garonne, qu'il soit partenaire ou pas ;
- Croiser cette analyse avec la politique culturelle du Département afin que ce dernier puisse avoir un retour objectif sur son action et élaborer des pistes de travail pour l'améliorer.

Résumé

Parce que réaliser une politique culturelle qui fait sens sur les territoires est un processus complexe, avec des tenants et aboutissants de toutes natures, qui connaît ses freins et qui doit agir avec des volontés différentes, ce mémoire est dédié à cette question. À travers l'entrée de la politique départementale et de ses directions opérationnelles, mais également à travers l'échelon des PETR anciennement Pays, une analyse territoriale des dynamiques culturelles semblait nécessaire pour permettre à cette collectivité territoriale de mieux territorialiser son action.

Mots clefs : Culture ; Territorialisation ; PETR ; Département ; Politique
